

Informe No. 34589-CL

Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas

Evaluaciones de Impacto y Evaluaciones de los Programas del
Gobierno

Volumen I – Informe Principal

Diciembre, 2005

Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica
América Latina y el Caribe



Documento preparado como parte del Asesoramiento del Banco al Sistema de Control de Gestión
y Presupuesto por Resultados de Chile

Documento del Banco Mundial

Este documento tiene una distribución reservada y puede ser usado por los receptores sólo en el cumplimiento de sus funciones oficiales. Sus contenidos no pueden de otro modo revelarse sin la autorización del Banco Mundial.

LISTA DE SIGLAS

AML	Análisis del Marco Lógico
ANAO	Oficina de Auditoría Nacional Australiana (Australian National Audit Office)
BGI	Balance de Gestión Integral
BM	Banco Mundial
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CI	Contrapartes Institucionales (Institutional Counterparts)
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
DCG	División de Control de Gestión
DE	Definiciones Estratégicas
DEETYA	Departamento de Educación, Capacitación y Asuntos Juveniles
DIPLAP	Dirección de Planificación y Presupuesto
DIPRES	Dirección de Presupuestos
DF	Departamento de Finanzas
ECG	Evaluación Comprensiva del Gasto
ECU	Asesores de la DIPRES para Capacitación en Metodología del Marco Lógico
EI	Evaluación de Impacto
EP	Evaluación en profundidad
EPG	Evaluación de Programas Gubernamentales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONASA	Fondo Nacional de Salud
GF	Grupo focal
GPRA de EE UU	Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno de los Estados Unidos
IC	Contrapartes Institucionales
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Cooperación
MM	Metas Ministeriales
MML	Matriz de Marco Lógico
MN	Metas Nacionales
NGP	Nueva Gestión Pública
OED	Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial (Operations Evaluation Department)
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OLS	Mínimos Cuadrados (Ordinary Least Squares)
PE	Programa de Evaluación
PEC	Plan de evaluación de la cartera
PGTR	Programa de Gestión Territorial y Social de la Regularización
PMG	Programa de Mejoramiento de Gestión
PM&C	Programa de Mejoramiento y Control de Gestión
PME	Programa de Mejoramiento Educativo
PMU	Programa de Mejoramiento Urbano
PROFOS	Programa Proyectos Asociativos de Fomento
PRYME	Proyecto de Reforma y Modernización del Estado
SBO	Funcionarios de alto nivel del presupuesto
SCG	Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados (incluye el Programa de Evaluación en sus dos componentes, EPG y EI)
SEGPRES	Secretaría General de la Presidencia
SyE	Seguimiento y evaluación
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
TDR	Términos de Referencia
TTDR	Términos Técnicos de Referencia

TASAS DE CAMBIO MONETARIO

(4 de Abril de 2005 - Tasa de Cambio Monetario)

Unidad monetaria = Peso Chileno (Ch\$)

Ch\$586.2 = US\$1

Vicepresidente:	Pamela Cox
Director Pais:	: Axel van Trotsenburg
Director Sector:	Ernesto May
Lider del Sector:	James Parks
Gerente del Sector:	Ronald Myers
Task Manager :	Fernando Rojas

RECONOCIMIENTOS

El equipo del Banco Mundial que participó en esta Consultoría hace un especial reconocimiento a la muy profesional colaboración recibida del personal de la División de Control de Gestión y, más generalmente, de la Dirección de Presupuesto de Chile. Gracias al apoyo de esta Dirección, el equipo del Banco Mundial se benefició también de la generosa colaboración de funcionarios de varios niveles de gobierno, de distintos ministerios y agencias ejecutoras, de evaluadores particulares y de universidades y centros de estudio. La DIPRES aportó irrestrictamente toda la información documentaria que tuvo disponible y contribuyó con innumerables conceptos, informaciones sobre prácticas internas y orientaciones en general, todos los cuales enriquecieron el estudio, particularmente en lo relativo a la aplicabilidad o no aplicabilidad de las lecciones de la experiencia internacional al contexto específico del Programa de Evaluación de la DIPRES.

Especial reconocimiento es debido a Mario Marcel, Director de Presupuesto de Chile, Marcela Guzmán, Jefa de la División de Control de Gestión (DCG) de esa Dirección y Heidi Berner y María Teresa Hamuy, responsables respectivamente de los componentes de EI y EPG que constituyeron el objeto específico de esta evaluación. Mario Marcel expuso la gran visión del Programa de Evaluación con claridad meridiana; las líderes de la DCG revisaron celosamente versiones anteriores de este reporte e hicieron observaciones de fondo y recomendaciones de organización, sin menoscabar en ningún momento la independencia técnica del equipo del Banco Mundial.

MIEMBROS DEL EQUIPO DE ESTA EVALUACIÓN DE IMPACTO

El equipo del Banco Mundial estuvo dirigido por Fernando Rojas, Especialista Líder del Sector Público, e integrado por Keith Mackay del Departamento de Evaluación de Operaciones, Yasuhiko Matsuda, Especialista Senior, Jonas Frank, Especialista y Wolfgang Koehling, Economista del Sector Público, y Geoffrey Shepherd, Azul del Villar, Ariel Zaltsman, Philipp Krause y Ruxandra Burdescu, Consultores. Este equipo contó con la asistencia de Patricia Méndez.

El equipo del Banco Mundial fue reforzado por dos consultorías externas para el análisis comparado de los usos y de la calidad de las evaluaciones. El Banco contrató con la firma consultora canadiense Universalia, especializada en evaluación, un análisis de la calidad de una muestra de diez EPG bajo patrones internacionales para informes de evaluación de alcance similar al de las EPG de la DIPRES. Asimismo, el Banco contrató con Michael Bamberger, especialista en evaluación con experiencia en numerosos países, el análisis de dos casos de EI y tres casos de uso y apropiación de las evaluaciones. Para asegurar la consistencia interna del Informe, el equipo del Banco Mundial seleccionó las partes y las conclusiones o recomendaciones de los informes de Universalia y de Michael Bamberger que fueron incluidos en el Reporte, particularmente en el texto principal del Reporte. Naturalmente, la selección de los textos y las ideas que de los aportes de los consultores se incorporaron en el Informe de Evaluación son responsabilidad exclusiva del equipo del Banco Mundial y no comprometen de ninguna manera a los consultores ni desdican del rigor o la consistencia interna de sus informes.

Este Informe se ha beneficiado de numerosos aportes suplementarios y de los comentarios y las críticas de los managers y de otros especialistas del Banco Mundial. Cabe hacer un reconocimiento especial a David Shand y Paul Sisk por sus orientaciones durante las misiones del equipo de esta evaluación a Chile, y a Roberto Panzardi por sus aportes y los de su equipo en lo relativo al sistema de manejo financiero de Chile.

ÍNDICE

TASAS DE CAMBIO MONETARIO	II
RECONOCIMIENTOS	II
MIEMBROS DEL EQUIPO DE ESTA EVALUACIÓN DE IMPACTO	III
LISTA DE CUADROS, RECUADROS Y GRÁFICOS	V
INTRODUCCIÓN	1
A. RESUMEN EJECUTIVO	2
Descripción del programa	2
Resultados	10
Análisis y Conclusiones	19
Recomendaciones	26
B. EL PROGRAMA DE EVALUACION (PE) EN EL MARCO DEL DESARROLLO DEL SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN Y PRESUPUESTO	30
POR RESULTADOS (SCG) DE LA DIPRES	30
C. EL INFORME TÉCNICO SOBRE EL PROGRAMA DE EVALUACIÓN	38
C.1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA: ANTECEDENTES, DISEÑO Y GESTIÓN	38
Los objetivos del programa	38
El desarrollo del PE en el contexto de la reforma del Estado.....	39
Descripción de los roles y las actividades de los Actores Institucionales	45
Los procesos operativos de los dos componentes del Programa de Evaluación (EPG y EI) y la gestión del PE	46
C.2. METODOLOGÍA DE ESTA EVALUACIÓN DEL PE	57
Para evaluar la calidad de las EPG	57
Para evaluar la metodología de Marco Lógico de las EPG	60
Para evaluar la Calidad y la Metodología de las Evaluaciones de Impacto (EI)	61
Entrevistas y Grupos Focales	62
Estudios de caso de la influencia de las evaluaciones	63
Encuestas anuales del Proceso de Evaluación (2001-2003) y Encuesta de Resultados Intermedios-Finales (enero del 2004)	63
C.3. RESULTADOS DEL PROGRAMA	64
Balance cualitativo de los objetivos del PE.....	64
Apéndice. El Marco Lógico del PE	69
Balance cualitativo del papel de los actores del PE.....	73
La metodología del PE	77
Balance cualitativo de los procesos operativos (EPG y EI) y gestión del PE	85
a) Dentro de la División de Control de Gestión.....	85
b) En la selección de programas	89
c) En la selección de los evaluadores	90
d) En los Informes de Evaluación y sus usos	91
Perfil del personal de la División de Evaluación de la DCG.....	93
Indicadores de producción del PE	94
Indicadores de resultados intermedios del PE.....	99
Indicadores de resultados finales del PE	100
Eficiencia y economía en el uso de los recursos	104
C.4. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES	108
C.5. RECOMENDACIONES	121

LISTA DE CUADROS, RECUADROS Y GRÁFICOS

CUADROS

- Cuadro A.1. Distribución de programas por categorías 2000-2003
- Cuadro A.2. Evaluación de Programas (EPG y EI) 2000-2003
- Cuadro A.3. Costo anual de la evaluación como porcentaje del gasto evaluado
- Cuadro C.1.1. Los objetivos del Programa de Evaluación
- Cuadro C.1.2. El desarrollo de los Instrumentos de Control de Gestión de la DIPRES, 1993-2003
- Cuadro C.1.3. Número de evaluaciones por año 1997-2004
- Cuadro C.3.3.1. Cambios en el marco lógico para las EPG en el transcurso del tiempo, 1997-2003
- Cuadro C.3.6.1. Programas evaluados dos veces, 1997-2003
- Cuadro C.3.6.2. Evaluaciones por Ministerio, por año, 1997-2004
- Cuadro C.3.6.3. Programas Evaluados 1997-2003 por Clasificación Funcional del Gasto
- Cuadro C.3.6.4. Seguimiento de Cumplimiento de Compromisos, Programas Evaluados (EPG y EI), 1999-2003
- Cuadro C.3.8.1. Distribución de programas por consecuencias de la evaluación 2000-2003
- Cuadro C.3.8.2. Presupuesto año (t+1) como porcentaje de presupuesto año (t)
- Cuadro C.3.8.3. Evaluaciones de Programas 2002-2003 según consecuencias de la evaluación
- Cuadro C.3.9.1. Gasto efectivo del programa, 2000-2003
- Cuadro C.3.9.2. Presupuesto y gasto efectivo desglosado, 2004
- Cuadro C.3.9.3. Gasto directo en producción de componentes, 2004
- Cuadro C.3.9.4. Costo promedio de producción de componentes
- Cuadro C.3.9.5. Gastos de administración del PE, 2004
- Cuadro C.3.9.6. Costo anual de la evaluación como porcentaje del gasto
- Cuadro C.4.1. Resultados de los Acuerdos Organizativos
- Cuadro C.5.1. Escenarios alternativos de reforma

GRÁFICOS

- Gráfico 1 Diagrama de Flujo y Riesgos de las EPG
- Gráfico 2 Diagrama de Flujo y Riesgos de las EI
- Gráfico 3 Programa de Evaluación (PE) - Resultados y Objetivos

RECUADROS

- Recuadro No. 1 Estructura administrativa en Chile
- Recuadro No. 2 Capacitación en Evaluación en Australia.
- Recuadro No. 3 “*Next Steps Reform*” en las Agencias del Reino Unido de la Gran Bretaña
- Recuadro No. 4 La Ley de Gerencia Pública (23 de Junio del 2003)

INTRODUCCIÓN

1. Este es un informe especial de consultoría, producido a solicitud de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile (DIPRES) y bajo los Términos de Referencia que comúnmente indica esta Dirección para evaluaciones de programas, en este caso el Programa de Evaluación (PE) de la propia Dirección de Presupuesto.

2. Este Informe de Evaluación de Impacto consta de dos volúmenes: el reporte principal y los anexos. El Reporte Principal (Volúmen 1) consta a su vez de tres partes: A) el Resumen Ejecutivo, con la presentación del Programa de Evaluación y sus Resultados y una breve elaboración de las principales conclusiones y recomendaciones; B) la presentación del papel del Programa de Evaluación en el marco más amplio del Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados de la DIPRES (SCG, para subrayar que el Programa de Evaluación, que es objeto particular de este Informe, hace parte de un sistema más amplio. El SCG eleva el potencial del PE conectándolo con otras poderosas herramientas para la efectividad y la eficacia del gasto público); C) el Informe Técnico, que constituye el cuerpo principal de este Informe y que incluye: 1) el diseño y la gestión del PE, 2) la metodología de evaluación aplicada al PE, 3) los resultados observados, 4) el análisis de resultados y las conclusiones y 5) las recomendaciones que se consideran pertinentes para el fortalecimiento del programa y su consolidación en el tiempo. Los Anexos, (Volúmen 2) con información o análisis detallados que sirven de fundamento o de suplemento al Informe Técnico.

3. Adviértase que el Resumen Ejecutivo es más extenso que lo usual puesto que busca dar cuenta por sí mismo del programa evaluado hasta el punto que su lectura puede ser suficiente para aquellos lectores que sólo busquen los hechos y las conclusiones principales del informe. En atención a su propósito de ser un documento autosuficiente, el Resumen Ejecutivo incluye literalmente algunos de los principales párrafos del texto del Informe Técnico de la evaluación (parte C de este Informe).¹ Adviértases también que los Anexos contienen discusiones técnicas, con pros y cons de la experiencia de la DIPRES y de otras experiencias internacionales, las cuales sólo son generalmente de interés para los especialistas o los participantes en el SCG.

¹ Una versión esencialmente igual de este Resumen Ejecutivo fue presentada en el Seminario, Santiago de Chile, Mayo del 2005.

A. RESUMEN EJECUTIVO

Descripción del programa

4. *El lugar del PE.* El Programa de Evaluación es uno de los seis instrumentos del Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados (SCG) de la DIPRES. Los otros instrumentos complementarios del SCG son: i. Las Definiciones Estratégicas (DE); ii. El Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG); iii. Los Indicadores de Desempeño; iv. El Balance de Gestión Integral, y v. El Fondo Concursable. Tomado en su conjunto, el SCG busca orientar la gestión gubernamental hacia los resultados y elevar la efectividad² y la eficiencia del gasto. En cuanto instrumento, la Evaluación es de tres tipos: Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), Evaluación de Impacto (EI), y Evaluación Comprensiva del Gasto (ECG). Los dos primeros tipos de evaluación son los componentes del Programa de Evaluación (PE) del cual se ocupa la presente Evaluación de Impacto.

5. *La trayectoria del PE.* El Gobierno lanzó originalmente el programa de evaluación después de un acuerdo con el Congreso en 1996, el cual tuvo por finalidad enriquecer la información suministrada para las decisiones presupuestarias. Como tal, la creación del PE responde en parte a la demanda del Congreso de información de calidad que permita al Legislativo tener mas influencia en las decisiones del presupuesto. En un principio las evaluaciones fueron exclusivamente del tipo evaluación rápida o de escritorio (EPG), es decir, basada primordialmente en fuentes secundarias. Más adelante se agregaron las evaluaciones de impacto y de profundidad (EI). En el 2003 se promulgaron varias leyes que contribuyeron a consolidar y fortalecer el programa de evaluación.³

6. En cuanto al desarrollo de los procedimientos y la metodología, la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) se inició en 1997, con base en la metodología de Marco Lógico. La EPG consiste, a grandes rasgos, en identificar los objetivos de los programas y determinar la consistencia de éstos con su diseño y resultados. El marco lógico es la armazón que amarra el problema con su solución, a través de objetivos, componentes y actividades o acciones, y hace explícitas las condiciones bajo las cuales el programa alcanzará sus objetivos, y los riesgos que acechan el alcance de ese objetivo.

² Este Informe emplea indistintamente los términos “efectividad” y “eficacia”.

³ Las leyes 19.875 y 19.896; la primera hace permanente a la Comisión Mixta de Presupuestos y la segunda enmienda un Decreto anterior de la Gestión Financiera (1.263). Con anterioridad a la Ley 19875 existía el Comité Especial del Congreso, el cual tenía era temporal, se formaba cada año y operaba durante un corto período inmediatamente después de la introducción del proyecto de Ley de Presupuestos del gobierno. Desde julio del 2003, este Comité del Presupuestos ha sido institucionalizado como uno de los comités permanentes del Congreso y por consiguiente opera durante todo el año. Asimismo, desde las primeras iniciativas de evaluación, con motivo de la aprobación de la Ley Anual de Presupuestos se firma un acuerdo entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda. Este acuerdo fue institucionalizado a partir del 2004, con la Ley 19.896 que establece la obligación del Ministerio de Hacienda de llevar a cabo evaluaciones de los programas incluidos en el presupuesto de los Servicios Públicos. La institucionalización de todo el PE fue también robustecida con la promulgación del Decreto 1.177 de diciembre del 2003 que es el Reglamento del Programa de Evaluación.

7. En un principio estas evaluaciones se llevaban a cabo por un panel de evaluadores conformado tanto por funcionarios del sector público como expertos de fuera del gobierno. Desde 1998 este panel está integrado únicamente por evaluadores externos, seleccionados a través de concurso público; ello con el fin de garantizar transparencia, objetividad e independencia en las evaluaciones. A partir del año 2001 la DIPRES incorporó la Evaluación de Impacto (EI) en la cual se utiliza una metodología más compleja de recolección y análisis de la información y busca, como su nombre lo indica, evaluar el cambio ocasionado por el programa en la situación original que el Gobierno pretende corregir o mejorar.

8. *Los objetivos del PE.* La ley anual del presupuestos proporciona el marco legislativo para la evaluación; los objetivos del Programa están señalados en el documento *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena*⁴, el cual señala como objetivos la eficiencia en la asignación de recursos, el mejoramiento de las políticas y de la gestión de los programas y la rendición de cuenta pública.

9. *Los actores y sus roles.* Cinco son los principales grupos de participantes en el PE:

- El Comité Interministerial. Corresponde a este Comité "... asegurar que el desarrollo de las evaluaciones sea consistente con las políticas gubernamentales; que las conclusiones que surjan de este proceso sean conocidas por las instituciones que lo conforman; y que se disponga de los apoyos técnicos y coordinaciones necesarias para el buen desarrollo del mismo, especialmente en los procesos de selección de programas y selección de consultores."⁵ Este Comité está conformado por un representante del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del Ministerio de Planificación y Cooperación y del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, siendo presidido por el representante de esta última cartera.
- La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. La DIPRES tiene la responsabilidad de la ejecución adecuada de todas las líneas de evaluación. Le corresponde especialmente "llevar a efecto el proceso de selección de programas a evaluar; definir los diseños metodológicos y operativos; proveer los recursos para su funcionamiento; administrar su operación; analizar y aprobar los informes de avance y final señalando las observaciones que estime convenientes; recibir y enviar los informes de evaluación al Congreso Nacional e instituciones públicas...; integrar los resultados de la evaluación al ciclo presupuestario y establecer Compromisos Institucionales⁶ de mejoramiento de los programas evaluados."⁷ El personal de la DIPRES a cargo de los presupuestos sectoriales tiene un papel clave

⁴ Guzmán, Marcela "Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena" Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión, octubre de 2003. (Disponible en www.dipres.cl)

⁵ Extracto del texto del Art. 5º. del Decreto 1.177 de diciembre de 2003

⁶ Este Informe emplea con mayúscula la expresión "Compromisos Institucionales" o "Compromisos" para subrayar que se trata de un término técnico, propio del Programa de Evaluación de Chile. En el PE, los "Compromisos" corresponden a los acuerdos que para el mejoramiento del Programa celebra la DIPRES con el Servicio o agencia respectivo.

⁷ Ídem.

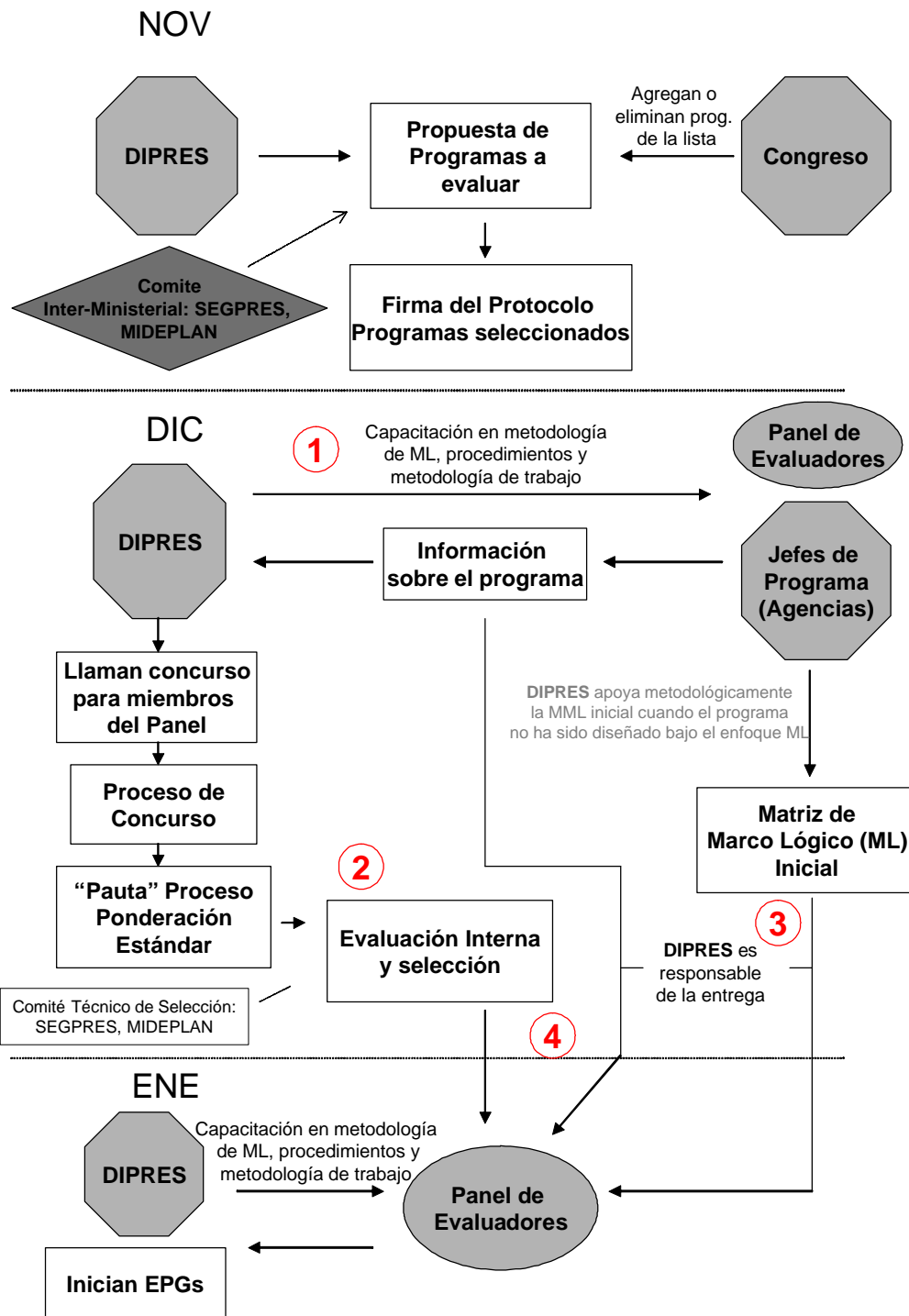
puesto que está llamado a inyectar un mayor conocimiento sectorial al PE y a utilizar inmediatamente los resultados de las evaluaciones y los Compromisos Institucionales⁸ en su seguimiento a la ejecución presupuestaria y en sus discusiones de preparación del presupuesto con los sectores.

- Los evaluadores. Son expertos individuales que conforman un panel de evaluación de tres personas, en el caso de las EPG, y son firmas consultoras o entidades especializadas (como lo pueden ser las universidades), en el caso de las EI. Los evaluadores desempeñan un papel puramente técnico, en cumplimiento de los precisos términos de referencia y formatos de las EPG y EI, o de las notas técnicas más amplias que siguen las evaluaciones. Se pretende asegurar su competencia e independencia mediante un proceso de selección competitivo, diseñado de acuerdo a pautas objetivas pre-establecidas. La DIPRES monitorea el cumplimiento de la tarea de los evaluadores y les presta apoyo técnico y entrenamiento en materia de marco lógico.
- Las contrapartes institucionales participan en el proceso de evaluación mediante el aporte de la información necesaria y la discusión del diseño y de los resultados del programa. Tienen oportunidad de expresar sus observaciones a los diferentes informes que se producen durante el proceso de evaluación, así como su disenso si al término de la evaluación no estuvieren de acuerdo con la misma. Finalmente participan en el análisis de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación una vez finalizada.
- Los congresistas y sus equipos técnicos pueden indicar programas a ser evaluados, reciben la síntesis y los informes finales de las evaluaciones y la información sobre el cumplimiento de los Compromisos Institucionales (en el Informe de Ejecución Presupuestaria anual) y pueden valerse de esta información y de toda la información producida por el SCG para discutir decisiones programáticas y presupuestales con el Ejecutivo.

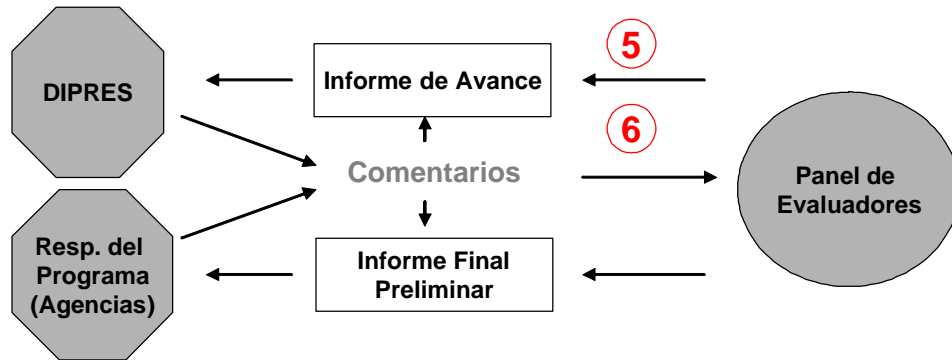
10. *Los procesos operativos de los dos componentes del Programa de Evaluación (EPG y EI).* Los gráficos 1 y 2 presentan el diagrama de flujo de la EPG y de la EI respectivamente. El ciclo de evaluación se ha estructurado con relación al ciclo del presupuesto. La selección de los programas a evaluar y de los evaluadores, la iniciación de la evaluación, la duración y el procesamiento de las evaluaciones, como también el seguimiento a los Compromisos Institucionales, cada una de estas etapas tiene fechas límites relacionadas con las fechas de las decisiones presupuestarias, tanto en el Ejecutivo como en el Congreso. El proceso todo tiene una relación dual o de doble dirección con el presupuesto: de un lado está al servicio del presupuesto y, en este sentido, de la DIPRES; del otro lado, se vale del proceso presupuestario para apalancar los Compromisos de mejoramiento o de finalización de los programas.

⁸ Los **compromisos institucionales** se celebran entre DIPRES y la institución responsable del programa evaluado. Son el resultado del análisis conjunto que ambas entidades (DIPRES e institución) hacen de las recomendaciones de los reportes de evaluación y constituyen la base de seguimiento del desempeño de los programas.

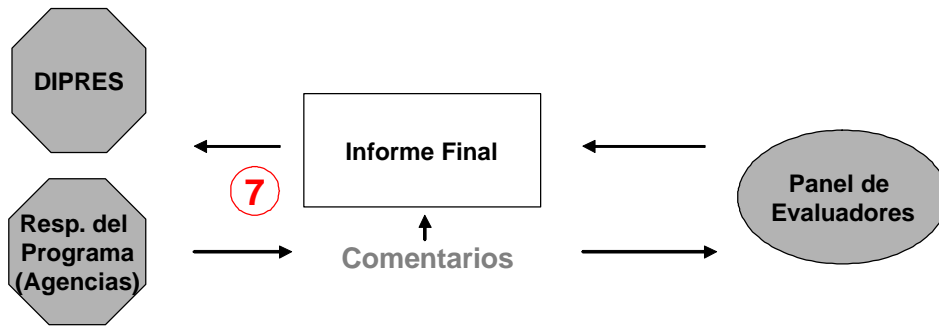
Gráfico 1. Diagrama de flujo de las EPG



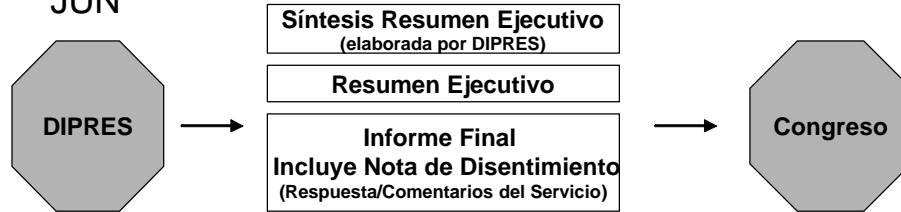
ABRIL



Fin MAYO



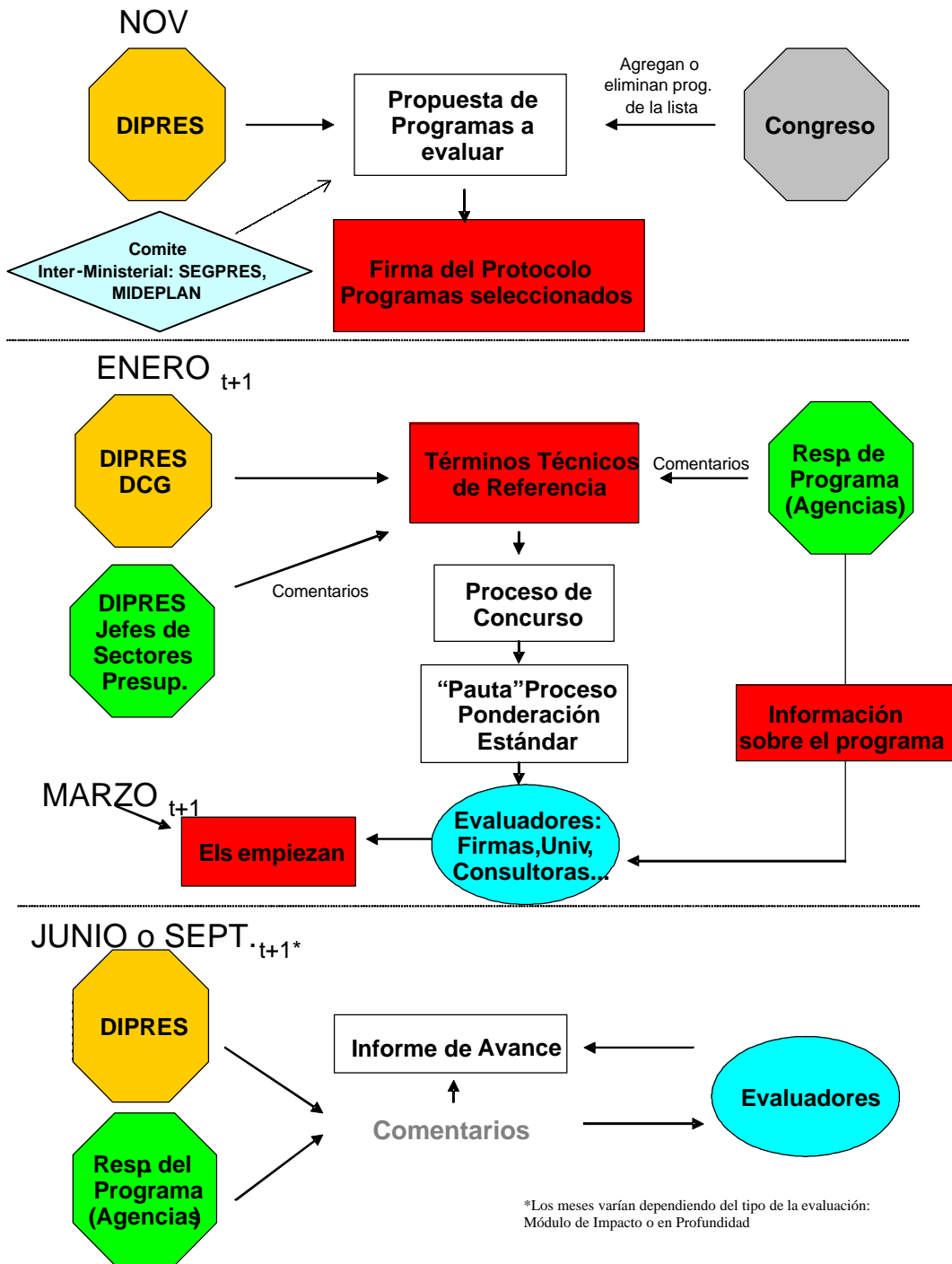
JUN



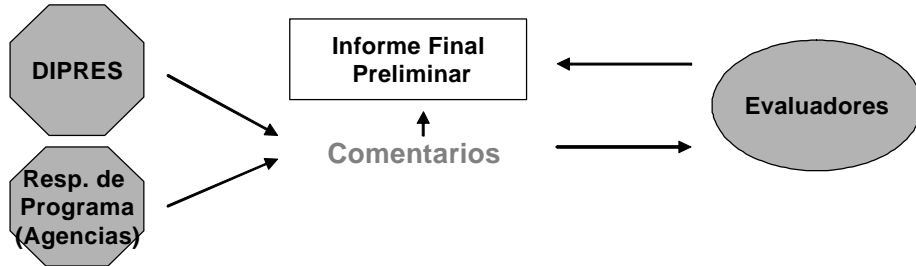
OCT - NOV



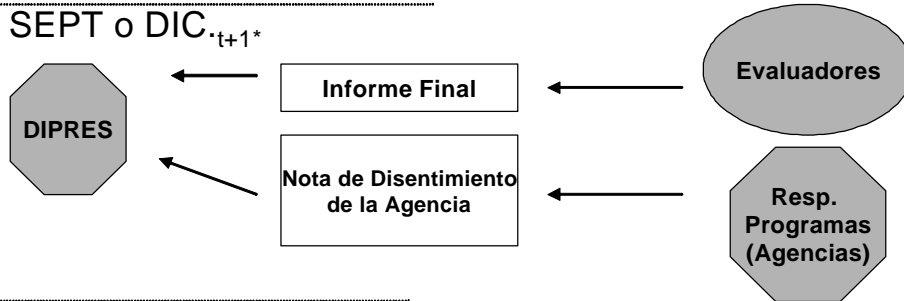
Gráfico 2 - Diagrama de flujo de las EI



AGO u OCT \cdot_{t+1} *

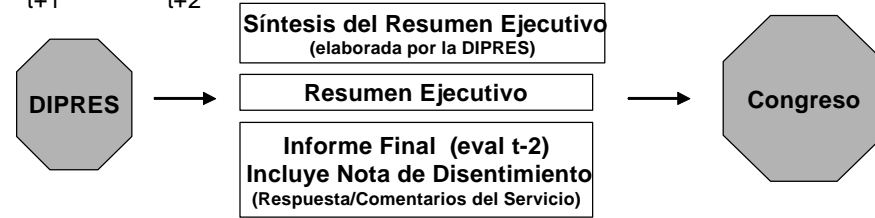


FIN SEPT o DIC \cdot_{t+1} *



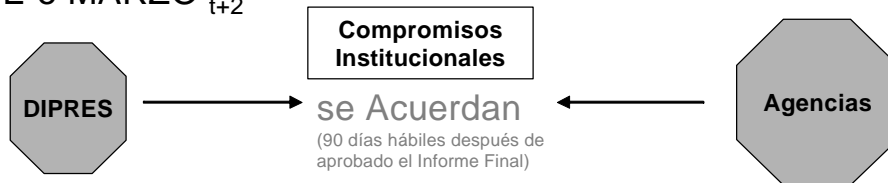
OCT $t+1$ o ENE $t+2$ *

(El informe se envía al Congreso un mes después de aprobado)



ENE o MARZO $t+2$

(Establecimiento de compromisos institucionales – 90 días hábiles después de aprobado el informe final)



11. *Selección de los programas a evaluar.* La DIPRES considera generalmente los siguientes elementos para la selección de programas a evaluar cada año: i) antecedentes de desempeño de los programas de que dispone la Dirección de Presupuesto con motivo de sus funciones, tanto presupuestarias como de control de gestión, ii) situación de los programas respecto de si han sido objeto de evaluación en el marco del Programa de Evaluación de la Dirección de Presupuesto u otros procesos de evaluación, y su año de ocurrencia, iii) horizonte de ejecución de los programas, de manera que los programas a evaluar hubieran tenido tiempo suficiente para producir los resultados de ellos esperados; iv) sugerencias del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) y Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) de acuerdo a solicitud que se efectúa; y v) sugerencias surgidas en las Subcomisiones de Presupuestos durante el proceso de tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos.⁹

12. *Selección de los evaluadores.* La selección es guiada por criterios técnicos y es ejecutada mediante un proceso transparente y competitivo. A partir del 2000 la División de Control de Gestión (DCG) cambió substancialmente la Pauta para la selección de evaluadores, misma que ha continuado siendo mejorada con base en la experiencia y el aprendizaje que resulta de la ejecución del PE.

13. En el caso de las EPG, una vez hecha la selección de los tres panelistas (sobre la base de la Pauta), la DCG elige al coordinador del panel de entre aquellos que se comprometen a ser coordinadores, otorgando un considerable peso relativo a la experiencia en evaluación. En el caso de la EI se selecciona mediante concurso o licitación; la propuesta metodológica recibe grande peso en la definición del concurso.

14. *El informe de evaluación.* El informe de evaluación se presenta en tres etapas (informes de avance, preliminar final y final) a un examen crítico, tanto por parte de la DIPRES cuanto de la institución responsable del programa. El informe final especifica las recomendaciones centrales para la mejora del programa evaluado.

15. Las recomendaciones cubren una amplia gama de áreas: las prácticas de gestión, los arreglos institucionales (incluidas las funciones y responsabilidades y la estructura interna de gestión del programa), los recursos humanos (necesidades de capacitación) y las pautas de financiación del programa (como el cambio de un esquema financiero basado en la oferta a uno basado en la demanda o las cuestiones de recuperación de costos).

16. *Los Compromisos Institucionales* los prepara la DIPRES en un trabajo conjunto con la institución, con base en las recomendaciones, los informa a la agencia y los monitorea tanto tiempo cuanto sea necesario, hasta asegurar su cumplimiento.

⁹ Estos criterios fueron comprobados, grosso modo, por la práctica de los tres estudios de caso incluidos en el Anexo sobre uso de las evaluaciones (ver Anexo I).

Resultados

17. Esta sección de Resultados presenta, primeramente, un balance cualitativo del nivel de de los objetivos del PE, el papel de los actores, la metodología y la aplicación de los procedimientos del PE. Enseguida presenta los indicadores de resultado del Programa.

18. *Balance cualitativo de los objetivos del PE.* El PE cumple con cada uno de los objetivos para los cuales fue creado. En primer lugar, enriquece la información para las decisiones presupuestarias. Si bien los resultados de la evaluación no se traducen necesariamente en una variación en los recursos destinados por el presupuesto al programa evaluado, ni orientan forzosamente el presupuesto hacia un aumento o una reducción de las asignaciones al programa con un desempeño positivo o negativo, lo que está claro es que los reportes de evaluación y los Compromisos Institucionales son tenidos en cuenta en todas las etapas del proceso de preparación y asignación presupuestaria, tanto dentro del Ejecutivo como en los análisis del Congreso y en las discusiones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

19. En segundo lugar, el PE mejora la gestión de los programas mediante la determinación de los Compromisos Institucionales y el seguimiento a los mismos. En tercer lugar, el PE hace accesible toda la información de los procesos y de los resultados de las evaluaciones en página Web, con lo cual permite la posibilidad de acceso por parte de cualesquier ciudadano interesado.

20. No existen aún indicadores que conecten directamente el PE con el logro de su fin u objetivo final, cual es el mejoramiento de la calidad del gasto público. Estos indicadores de fin son muy difíciles de aislar de la influencia de otros programas del gobierno y aun factores exógenos, fuera del control del gobierno, que tienen efectos en la calidad del gasto. Sin embargo, esta evaluación sí encontró evidencia de las contribuciones del PE a las decisiones presupuestarias, al mejoramiento de la gestión y a la rendición de cuentas públicas, todas las cuales llevan a inferir que el PE está contribuyendo al objetivo final de mejoramiento de la eficacia y la eficiencia del gasto público.

21. Además, el PE produce también otros resultados o beneficios que podrían considerarse subproductos, externalidades o resultados indirectos de este Programa. Entre esos resultados cabe enumerar: i) la formación de una cultura creciente de evaluación dentro de la administración pública, incluido especialmente el fortalecimiento de los ministerios y los organismos en la metodología de marco lógico, en el mejoramiento de indicadores de resultado y en la producción de la información necesaria para la evaluación; ii) una contribución limitada a la formulación de políticas. En este respecto, las EPG y las EI arrojan luz sobre la factibilidad, los costos y la efectividad de los programas que desarrollan las políticas actuales y sobre las conexiones lógicas entre programas y políticas; las EI son, además, un insumo fundamental para juzgar si los resultados finales de un programa y, a través del programa, de la política misma, se han logrado o no, o si se necesitan o no políticas o instrumentos complementarios o alternativos para conseguir el cambio deseado; iii) una contribución al fortalecimiento de la transparencia gubernamental, y iv) un aporte al monitoreo y al control de la efectividad y la eficiencia de los programas del gobierno.

22. Balance cualitativo del papel de los actores públicos del PE:

- La Secretaría de la Presidencia y el Ministerio de Planificación limitan generalmente su participación a las discusiones de orientación del PE. En cuanto a los procedimientos mismos del PE, estas dos importantes entidades del Ejecutivo se circunscriben a proponer programas para evaluar y a participar en la selección de panelistas junto con la DIPRES. De manera que la visión y la gestión del PE estriban fundamentalmente en la DIPRES.
- Respecto a los especialistas sectoriales de la DIPRES. La cultura orientada a resultados está apenas creciendo entre ellos, en la medida en que este personal se involucra en las evaluaciones y adquiere conocimiento adicional de la interacción con la División de Control de Gestión de la misma DIPRES. Hasta hace apenas poco tiempo, el personal de presupuesto estaba sólo filosóficamente identificado con el PE; en los últimos años se observa mayor apropiación y compromiso con el Programa. Es importante observar, en este contexto, que los Servicios¹⁰ demandan generalmente una mayor especialización sectorial en las evaluaciones y que los especialistas sectoriales de la DIPRES pueden enriquecer los términos de referencia y los contenidos mismos de las evaluaciones contribuyendo con asistencia, documentación y discusión de las materias sectoriales o específicas del programa.
- Las contrapartes institucionales en los Servicios y Ministerios se interesan y se involucran considerablemente en la evaluación desde el momento mismo en que su programa es seleccionado y deben preparar la información básica requerida por los evaluadores. Pero el nivel de interés y participación, manifiesto en el nivel del programa, se debilita en la medida en que se asciende hacia cargos superiores de los Servicios y de los Ministerios.
- Los congresistas están llamados a observar y discutir los fundamentos, las conclusiones y las recomendaciones producidas por el PE. Sin embargo, el uso de la evaluación por parte del Congreso parece haber sido, en la práctica, limitado. Desde el punto de vista de su participación en el Programa de Evaluación, el Congreso se ha limitado generalmente a recomendar muy pocos programas para ser evaluados. Los congresistas, si bien celebran la calidad y la prontitud de la información producida por el PE, y apoyan el Programa, no parecen utilizar esta información ni aportar creativamente al PE (por ejemplo, con más propuestas de programas que ellos consideran que debieran ser evaluados o con opiniones sobre la calidad de los programas evaluados) en la medida en que están posicionados para hacerlo.

23. *La metodología del PE.* La sencilla y estandarizada metodología de marco lógico de la DIPRES, así como los formatos que se utilizan para las EPG, han sido sumamente valiosos para lograr evaluaciones objetivas y sistemáticas de un gran número de programas año tras año. La DIPRES requiere que cada evaluación de EPG contenga un marco lógico para el programa evaluado; sin embargo, no todos los programas evaluados en realidad

¹⁰ Este Informe emplea indistintamente los términos de “Servicios” y de “agencias” para referirse a las unidades de ejecución o de prestación de servicios dentro de la estructura de la administración pública del Gobierno. En este respecto, la expresión “Servicio” o “Servicios”, con mayúscula, es reservada para las agencias ejecutoras y se distingue de la acepción común de “servicio” (con minúscula en el texto).

contaron con un marco lógico en su inicio o no todos tienen un marco lógico adecuado. Esta deficiencia de los programas era más evidente durante los primeros años del Programa; se ha venido reduciendo desde que, en 1999, la DIPRES exige ese marco lógico en los programas y lo aplica sistemáticamente durante la evaluación.

24. *Balance cualitativo de los procesos operativos: a) dentro de la División de Control de Gestión.* El personal de evaluación de la DIPRES inicia el proceso de evaluación programa por programa; imparte capacitación y presta apoyo a los Servicios y los evaluadores durante el proceso; recibe, revisa y trata uno por uno los informes de avance, preliminares finales y finales; discute los resultados con las instituciones o ministerios participantes, como también los resultados y las posibles implicaciones presupuestarias en reuniones internas de la DIPRES; prepara acuerdos sobre los Compromisos Institucionales para el perfeccionamiento de los programas evaluados; prepara también informes de síntesis para el Congreso y sostiene discusiones con miembros del Congreso cuando éstos lo requieren; mantiene un sitio Web público completo y lleva los indicadores de desempeño del PE. Monitorean el desempeño del PE, revisan el diseño de procesos y realizan seminarios de capacitación dentro y (ocasionalmente) fuera de Chile.¹¹ Todo lo anterior con una dotación de una Jefa de la DCG, dos gerentes especialistas en evaluación (uno para EPG, uno para EI), cinco profesionales y un asistente administrativo que también comparte la responsabilidad de las tres líneas de evaluación EPG, EI y ECG y, en el caso de la Jefa de la DCG, tiene además la responsabilidad de todo el Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados.

25. *Balance cualitativo de los procesos operativos: b) Selección de programas.* Ni el Congreso ni los otros ministerios participantes¹² parecen tener criterios de selección ni para identificar el universo de los programas susceptibles de ser evaluados, ni para la selección de los programas que habrán de evaluarse en un año dado.¹³ Así las cosas, la selección de programas continuará obedeciendo flexiblemente a necesidades de producción de información de evaluación identificadas anualmente por el Comité Interministerial o por el Congreso.

26. *Balance cualitativo de los procesos operativos: c) Selección de los evaluadores.* Aunque los factores de ponderación o los pesos relativos de la selección han cambiado, y podrían volver a cambiar con el tiempo, los participantes involucrados en el proceso de

¹¹ La demanda por presentaciones internacionales del PE de la DIPRES, sea para fines de capacitación, de intercambio de buenas prácticas o de referente internacional, ha estado creciendo en los últimos años.

¹² La SEGPRES y el MIDEPLAN pueden también participar en la identificación de programas para la evaluación, en su condición de miembros del Comité Interministerial. Por ejemplo, en el 2003 la SEGPRES propuso 15 programas para incluir en el Protocolo (sin criterio explícito de selección más allá de un problema por resolver) de los cuales se aceptaron 4.

¹³ La DCG estableció en diciembre del 2004, una metodología para calcular la proporción de presupuesto evaluado bajo el PE. Según se plantea más adelante, este indicador es necesario para ayudar a medir la eficacia del Programa. La pauta metodológica de diciembre del 2004 no se extendió de la identificación de la lista de aquellos programas del gobierno que han sido diseñados y ejecutados de acuerdo con el concepto y la estructura de programa y que podrían, por ende, ser evaluados con todos los requisitos estándares de la evaluación de programas. Cf. "Cobertura del Programa de Evaluación. Indicador Porcentaje del Presupuesto Evaluado en Relación al Presupuesto Evaluable" Diciembre del 2004.

evaluación reconocen que la selección es guiada solamente por criterios técnicos y es ejecutada mediante un proceso transparente y competitivo.

27. En el caso de las EPG, cuando menos uno de los miembros del panel debe ser experto en el sector del programa según los requisitos de la DCG. Todos los evaluadores seleccionados en el PE están basados en Chile y la DCG estima que en los últimos años han contratado a evaluadores que corresponden aproximadamente al nivel de competencia promedio de los evaluadores de programas disponibles en el país. Aunque la “Pauta” de selección privilegia a los profesionales que tienen experiencia anterior con evaluación en general (no necesariamente con las propias evaluaciones del PE), cada año aproximadamente el 30% de los evaluadores seleccionados son nuevos al proceso de la DCG. El desempeño de los evaluadores contratados para ejercicios anteriores, medido según las opiniones de las encuestas realizadas a los mismos,¹⁴ se tiene en cuenta para mejorar el proceso de selección de evaluadores para el futuro.

28. *Balance cualitativo de los procesos operativos: d) el Informe de Evaluación y sus usos.* Esta evaluación indica que los términos de referencia de las evaluaciones son suficientes para asegurar que se preparen recomendaciones específicas como para servir de base a los (muy concretos) Compromisos Institucionales. Aunque no todas las recomendaciones se formulan con el mismo nivel de especificidad y claridad, siempre proporcionan un rango de puntos de acceso para mejorar el programa.

29. Cuando se evaluó la calidad de los informes de EPG con relación a los estándares internacionales generalmente aceptados para evaluaciones de escritorio¹⁵, se encontró que los reportes no alcanzaron a veces dichos estándares. Cuando se buscaron las causas de esta debilidad, se encontró que, cuando ella ocurre, no se debe a la metodología prescrita por la DIPRES (la cual sí está generalmente conforme con los estándares de las mejores prácticas internacionales) sino a la naturaleza del programa evaluado, a las debilidades de diseño del programa o a la disponibilidad de información para la evaluación.

30. En cuanto a la calidad de los informes de EI, se encontró que los evaluadores cumplen esencialmente, hasta donde les es posible dadas las restricciones de tiempo y de información disponible, con los términos de referencia estándar indicados por la DIPRES para todas las evaluaciones de impacto. El marco conceptual de las EI, definido en los Términos Técnicos de Referencia, enfatiza los productos, los resultados (resultados intermedios) y el impacto (resultados finales) de los programas. Nuevamente se encontraron falencias con relación a los requerimientos decantados por las mejores prácticas internacionales. Y, otra vez, se encontró que la deficiencia de los informes no se debía a los Términos Técnicos de Referencia preparados por la DIPRES para las EI sino a limitaciones estructurales o de diseño de los programas evaluados.

¹⁴ "Informe Evaluación Proceso" DIPRES, DCG, Encuesta realizada anualmente al final de cada proceso de evaluación de programas gubernamentales, que incluye una sección sobre el desempeño del panel de evaluadores.

¹⁵ Incluyeron la organización y la claridad de los informes, la racionalidad del programa, la lógica del programa, el enfoque de la evaluación, la metodología de la evaluación, la calidad de los hallazgos y la calidad de las conclusiones y recomendaciones.

31. Por lo tanto, en ambos informes, EPG y EI, hay ocasiones en las que existe una desconexión entre las preguntas de la evaluación, reflejadas en los TDR, y la habilidad de los equipos de evaluadores de contestarlas, dadas las limitaciones de los datos, así como de la naturaleza de algunos de los programas evaluados.

32. *Indicadores de producción del PE: a) Reportes de evaluación.* Entre 1997 y 2004 se han evaluado 172 programas públicos, 158 a través de EPG y 14 de EI; 90% de los programas evaluados corresponden a funciones sociales. En los primeros años del Programa, el número promedio de evaluaciones anuales fue de alrededor de 20;¹⁶ en los últimos tres años ese promedio se ha venido reduciendo para situarse actualmente en 17 programas evaluados por año. Esta tendencia refleja la creciente carga de trabajo de la DCG al realizar nuevas Evaluaciones Comprehensivas del Gasto (ECG) y al dar seguimiento al cada vez mayor número de Compromisos Institucionales.

33. Aproximadamente 2.540 millones de dólares del gasto presupuestario fueron sujetos a evaluaciones EPG o EI entre los años 1997 y 2003. Esto es equivalente a un 64% del gasto presupuestario total para el periodo 1997-2004, tomando en cuenta que no todo el gasto público es susceptible a ser evaluado bajo una EPG o una EI.

34. La distribución de evaluaciones en el periodo 1997-2004, por sector o ministerio, presenta una moderada concentración en los ministerios de Educación (26), Planificación (20), Economía (19) y Salud (16). En cambio, cuando se mide la concentración por el valor presupuestario del programa evaluado, se encuentra una altísima concentración en los programas de la función social (89,6%) frente a los de función económica (8,7%) o de función general.

35. *Indicadores de producción del PE: b) Seguimiento y cumplimiento de Compromisos institucionales.* Sobre un universo de 77 programas que hasta junio de 2004 contaban con seguimiento, las instituciones respectivas han cumplido completamente con el 70% de los Compromisos establecidos; parcialmente con el 20% de ellos; mientras que un 10% no se han cumplido aún.

36. *Indicadores de resultados intermedios del PE.* Los resultados de la Encuesta Anónima a funcionarios públicos *Senior*, conducida por la DIPRES en enero de 2004¹⁷ (correspondiente a los programas evaluados en el período 2000-2003) muestran que:

- En cuanto al fortalecimiento de *la capacidad de evaluación de los responsables de programas*, el 75% de los responsables de programas y el 73% de los coordinadores ministeriales consideran que dichas capacidades han mejorado en la mayoría o en la totalidad del equipo del Programa, como resultado de las evaluaciones efectuadas.
- En cuanto a *la apropiación de los resultados de evaluación por las contrapartes institucionales*, el 84% de los responsables de los programas y el 73% de los

¹⁶ Con la sola excepción de 1998, cuando se evaluaron 40 programas.

¹⁷ Para asegurar que la encuesta fuera anónima, ésta se realizó por vía electrónica en un sitio Web. La tasa de respuesta total fue de 62%, es decir 84 de 136 (94 de Agencias y 42 de Ministerios) encuestados respondieron.

Coordinadores Ministeriales afirman que los resultados de la evaluación fueron difundidos y analizados con la mayoría o con todo el equipo a cargo del programa. Al respecto, el 92% de los Jefes de Dirección de Planificación y Presupuesto (DIPLAP) o cargos similares en los Servicios y el 70% de los responsables de programas evaluados indican que la mayoría o todos los resultados fueron difundidos y analizados con el nivel directivo. Por otro lado, un 16% de los responsables de programa señala que excepcionalmente ocurre que los resultados de la evaluación sean difundidos y analizados con el nivel directivo del Servicio. Esta misma observación (débil apropiación de las evaluaciones por parte del nivel directivo del Servicio o del Ministerio) fue corroborada en las entrevistas y los grupos focales realizados para esta evaluación.

- En cuanto a los *usos de las evaluaciones para las decisiones presupuestarias por el Servicio*, el 56% de los responsables de programas evaluados y el 61% de los Jefes de DIPLAP o cargos similares de las Agencias señalan que los resultados de las evaluaciones fueron utilizados en el análisis de asignación de recursos durante el proceso de preparación de la propuesta de presupuesto de la Agencia respectiva.
- Respecto al *uso de las evaluaciones para la toma de decisiones de los Ministerios* a las cuales pertenecen los programas, el 49% de los responsables de programas evaluados, el 47% de los coordinadores ministeriales y el 60% de los Jefes de DIPLAP de los Ministerios señalan que la información ha servido para analizar la asignación de recursos en este nivel de coordinación de las políticas sectoriales. Nuevamente, las encuestas y los grupos focales realizados para esta evaluación confirmaron que los ministerios hacen un uso limitado de las evaluaciones para sus decisiones presupuestarias. Respecto a la manera como influyen las evaluaciones en las decisiones presupuestarias de los ministerios, los coordinadores ministeriales y los Jefes de DIPLAP de los Ministerios observaron que los resultados de las evaluaciones se utilizan para: redistribuir recursos al interior del programa en alrededor del 25% de los casos, para justificar la asignación de recursos existentes del programa en alrededor del 30% de los casos; y para realizar cambios en los procesos del programa en un promedio de alrededor del 30% de los casos.

37. *Indicadores de resultados finales del PE:* a) En cuanto a la utilización de los resultados de evaluación en el ciclo del presupuesto y en el mejoramiento de los programas, la tabla siguiente evidencia que las evaluaciones están asociadas en un altísimo porcentaje con modificaciones importantes o rediseños sustantivos de los programas.

Cuadro A.1. Distribución de Programas por categorías 2000- 2003

Categorías - Efecto de la evaluación	Año (t)* presupuesto (MM Pesos)	Año (t) presupuesto (%)	Año (t+1) presupuesto (MM Pesos)	Año (t+1) presupuesto (%)
Ajustes menores	56.772	9,10%	52.696	8,50%
Modificaciones importantes	211.961	33,80%	211.622	34,20%
Reubicación Institucional	17.157	2,70%	17.237	2,80%
Rediseño sustantivo	321.979	51,40%	329.746	53,20%
Finalización del programa	18.325	2,90%	8.080	1,30%
Total	626.194	100%	619.381	100%

Nota: * Año (t) es el año de la evaluación. *Fuente:* Estimaciones Banco Mundial con base en datos de la DIPRES.

38. La siguiente tabla presenta la evolución del gasto asignado en el presupuesto a programas que han tenido una evaluación en los últimos dos años (2002 y 2003), distinguiéndose tres grandes grupos según la naturaleza de las recomendaciones de los evaluadores: A) programas que no requieren modificaciones o que sólo requieren ajustes menores en el diseño de algún componente, en los procesos de gestión interna o la generación de información o de reubicación institucional; B) programas que requieren de rediseños sustantivos para alcanzar sus objetivos; y C) programas que deben ser descontinuados.¹⁸

39. El resultado de las evaluaciones producidas entre 2002 y 2003 indica que, de un total de 30 programas evaluados, 22 programas se ubicaron en el grupo A, 7 programas se ubicaron en el grupo B y 4 programas se ubicaron en el grupo C. Las asignaciones de recursos a estos programas en el presupuesto del año siguiente a su evaluación indican que los programas que fueron evaluados favorablemente o que requirieron ajustes menores en el diseño o en los procesos de gestión interna, incrementaron su presupuesto en 1% en el año posterior al que fueron evaluados; los programas que requirieron rediseño sustantivo experimentaron una reducción equivalente al 11% de su presupuesto previo; y los programas a los que se recomendó su terminación redujeron sus recursos en 57% de su presupuesto previo.¹⁹

Cuadro A.2. Evaluación de Programas (EPG y EI) 2002 y 2003
(En millones de pesos de 2004)

Categorías	EVALUACIONES 2002		EVALUACIONES 2003		TOTAL		
	<u>Presupuesto Programas</u>		<u>Presupuesto Programas</u>		<u>Presupuesto Programas</u>		
	2002	Diferencias 2003-2002	2003	Diferencias 2004-2003	2002+2003	Diferencias	Tasa de Variación
A. Ajustes Menores, modificaciones en el diseño de algunos componentes y/o procesos de gestión interna y/o reubicación institucional 1/	88.956	1.967	71.043	(570)	160.000	1.398	0,9%
B. Rediseño sustantivo del programa 2/	33.303	(616)	15.092	(4.583)	48.395	(5.199)	-10,7%
C. Finalización 3/	4.523	(2.105)	5.577	(3.640)	10.100	(5.745)	-56,9%

1/ Los programas evaluados el año 2002 incluyen: Generación de Capacidades en Localidades Pobres, Establecimiento y Desarrollo de una Política Cultural de Visión Global Exterior, Actividades Específicas en el Exterior, Programa de Mejoramiento Educativo, Programa Explora, Subsidio al transporte Regional, Chile Barrio, Asistencia Técnica, Chile Compras, Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal, Programas de Promoción Deportiva y Consejo Nacional de Protección de la Ancianidad. Los programas evaluados en el año 2003 incluyen: Vacaciones Tercera Edad, Fortalecimiento de la Capacidad Fiscalizadora, Textos Escolares Educación Básica y Media, prestamos Médicos, Seguridad y Participación Ciudadana, Programa de Asistencia Jurídica (CAJ_PAJ), Proyectos Asociativos de Fomento (PROFOS), Fondo de Promoción de Exportaciones, Programa de Mejoramiento Urbano, y Programa de Relaciones Familiares.

2/ Los programas evaluados el año 2002 incluyen: Salud mental y Fondo de Tierras y Aguas Indígenas. Los programas evaluados el año 2003 incluyen: Educación de Adultos EFA y ETEA, Centros de Atención Integral y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, Centros de Información y Difusión Juvenil, Telecentros Comunitarios y Programa de Fomento a la Pequeña y Mediana Minería.

3/ Los programas evaluados en el año 2002 incluyen: Perfeccionamiento Fundamental de Docentes y Prorural. Los programas evaluados el año 2003 incluyen: Fomento a la Inversión Privada y Segmentación Penitenciaria.

Fuente: DIPRES

¹⁸ Minuta DIPRES Efectos Presupuestarios 2002 y 2003.

¹⁹ Cuando se ha mantenido una asignación de recursos es porque existen gastos de arrastre generados en períodos anteriores.

40. *Indicadores de resultados finales del PE: b)* En cuanto al *uso de la evaluación por el Congreso Nacional*. La Comisión Mixta de Presupuesto del Congreso tiene subcomités que se ocupan de la discusión de las asignaciones para programas sectoriales específicos. Estos subcomités sectoriales acogen generalmente los reportes de las evaluaciones. Respecto de la formulación y aprobación de la Ley de Presupuestos, en el caso de la evaluación del Programa de Equipamiento Comunitario, las recomendaciones apuntaron a una reorganización sustancial, que determinó su división en dos programas. Estas recomendaciones fueron recogidas en la Ley de Presupuestos del 2002 que abrió dos líneas presupuestarias para financiar la bifurcación del programa en las dos nuevas líneas. Como resultado de estos cambios, el presupuesto del 2002 para el programa se redujo a 1.501 millones de pesos, comparados con 2.681 millones en 2001. Consecuencias semejantes tuvo la evaluación del Fondo de Promoción de Exportaciones, caso en el cual la evaluación recomendó reformas en los componentes del programa y en sus sistemas de gestión. La Ley de Presupuestos del 2004 acogió las recomendaciones de reorganización y redujo consecuentemente los recursos asignados. En efecto, el presupuesto del programa del Fondo de Promoción de Exportaciones, que cuenta con recursos en pesos chilenos y dólares, pasó de MM\$ 1.116 y US\$ 2.934.000 en 2003 a MM\$ 1.691 y US\$ 986.000 en 2004.

41. *Indicadores de resultados finales del PE: c)* en cuanto al *mejoramiento de la gestión de las instituciones*, como resultado de aspectos tales como el aprendizaje institucional de los gerentes o de las personas responsables de la ejecución de las políticas y programas, conceptualmente e instrumentalmente. El PE contribuye a fortalecer la gestión de las instituciones gracias al proceso de aprendizaje institucional iniciado por la evaluación. Al final de la evaluación del Fondo de Promoción de Exportaciones, por ejemplo, Pro-Chile estuvo en capacidad de presentar sus propias conclusiones y negociarlas en pie de igualdad con la DIPRES.²⁰ Otro tanto ocurrió con MINVU en el caso de la evaluación del programa de Equipamiento Comunitario. De hecho, esta evaluación confirmó y consolidó las ideas que tenía MINVU respecto del programa, lo cual coadyuvó a que este Ministerio acogiera rápidamente las recomendaciones de la evaluación para el mejoramiento de su gestión. Asimismo, el Programa de Telecentros Comunitarios fue sometido a un rediseño completo como resultado de la evaluación.

42. *Eficiencia y economía en el uso de los recursos*. El costo del Programa (incluido el personal del programa, los honorarios de EPG y EI y los bienes y servicios de consumo del programa) pasó de 272,4 millones de pesos en el 2000 a 475 millones en el 2001, 480,5 en el 2002 y 412,5 en el 2003 (pesos del 2004). El presupuesto asignado para el 2004 fue de 481,9 millones. El salto del costo del Programa entre el 2000 y el 2001 se debió principalmente a la introducción de las EI. A partir del 2001 se han aumentado los recursos para las EI mientras que para las EPG éstos han disminuido regularmente. El personal del Programa se ha mantenido esencialmente el mismo desde el 2001 (un jefe, un coordinador para EI y cinco analistas permanentes) no obstante el crecimiento en el número de Compromisos que deben ser establecidos y monitoreados.

²⁰ Ver Anexo I.

43. El costo promedio por programa evaluado en la línea EPG ha aumentado ligeramente, de 6,8 millones de pesos en el 2001 a 7,1 millones en el 2003. La mayor parte de este incremento se debe a un ligero aumento en los honorarios de los evaluadores y, en menor medida, a la nueva práctica de financiar estudios complementarios (generalmente actividades expeditas para la recolección de información primaria) en los casos de ciertas EPG que así lo requieren. El número y el valor total de estos estudios complementarios varían cada año. El costo promedio de una EI se ha mantenido en alrededor de 55,5 millones de pesos entre el 2002 y el 2003.

44. La siguiente tabla presenta la relación entre el costo anual de las evaluaciones y el valor presupuestario de los programas evaluados. La cifra del valor total de los programas evaluados debe tomarse con cautela por cuanto algunos de los programas evaluados tienen costos dispersos en el presupuesto y resulta difícil identificar el total exacto de su valor presupuestario.²¹ Además, ha de tenerse en cuenta que el valor presupuestario de un programa no es, en el caso de Chile, criterio determinante (aunque sí un factor) para ser seleccionado para evaluación.

Cuadro A.3. Costo Anual de la Evaluación como Porcentaje del Gasto Evaluado
(miles de pesos, 2004)

Año	Presupuesto Programas evaluados	Gasto EPG y EI	Gasto anual PE/ Gasto programas evaluados
2000	194.649.791	272.457	0,14%
2001	286.887.692	474.955	0,17%
2002	125.963.156	480.511	0,38%
2003	81.715.422	412.520	0,50%

Fuente: DIPRES

45. Un análisis internacional comparado de costos de producción de evaluaciones similares, proporcionadas por organizaciones públicas o privadas, difícilmente arrojaría pautas válidas de eficiencia. Sucede que el costo absoluto de las evaluaciones depende en gran medida de la manera como cada país comisiona y paga las evaluaciones (en el caso de Chile, por ejemplo, involucra una licitación competitiva para la contratación de evaluadores externos, mientras en la mayor parte de los países la evaluación la realizan entidades del propio gobierno, muchas veces de manera asociativa entre varias entidades) y de la estructura de costos de la producción de la evaluación —demanda y oferta de evaluadores y honorarios en campos similares o relacionados (por ejemplo, análisis estadístico)— la cual es exclusiva de cada país.²² El costo relativo de un programa de evaluación depende también del número de programas evaluados y de la proporción que éstos representan dentro del gasto total. Asimismo, los requerimientos o la estrategia de levantamiento de datos varían de un país al otro. Por las anteriores razones, resulta más apropiado comparar

²¹ El gasto total de los programas evaluados podría no incluir en algunos casos la totalidad de sus costos, por ejemplo algunos costos relacionados con gastos administrativos, no obstante estos son marginales respecto del gasto total del programa evaluado.

²² Saber que una EPG costaría, por ejemplo, un 50% más en los EE.UU. que en otro país tiene poca o ninguna importancia, puesto que el sistema es único para cada país.

el porcentaje de presupuesto que se asigna generalmente a Monitoreo y Evaluación.²³ Por los años en los cuales Australia tuvo un sistema de evaluación centralizado en el Ministerio de Finanzas (que son los años más comparables con el PE de la DIPRES), ese país dedicaba alrededor de 0.8% de su gasto a la evaluación. Chile dedica proporción muchas veces inferior, lo cual es, en principio, un indicio (no una prueba contundente) de la eficiencia del Programa de la DIPRES en términos internacionales. El costo promedio de una EI (alrededor de US \$90.000) parece en todo caso bajo ante los estándares de costos de similares evaluaciones de impacto auspiciadas por organismos internacionales; EI realizadas por el Banco Mundial, por ejemplo, cuestan típicamente entre US \$200.000 y US \$900.000²⁴

Análisis y Conclusiones

46. Esta sección de Análisis y Conclusiones resume y analiza las características particulares del PE de la DIPRES y sintetiza sus principales fortalezas y debilidades, tanto respecto de las etapas avanzadas de desarrollo del Programa cuanto con relación a los desafíos perceptibles en el futuro próximo. La Sección concluye con una síntesis de las principales conclusiones.

47. **Las características del PE.** El PE de la DIPRES tiene elementos constitutivos que lo distinguen de otros programas o sistemas de evaluación que se desarrollan tanto en Chile como en el exterior.

48. El Programa es manejado por la DIPRES, como parte del proceso de análisis para la formulación presupuestaria con el objeto de contribuir a la discusión y toma de decisiones dentro del Ejecutivo y también en el Congreso. El uso de las evaluaciones para decisiones presupuestarias es una característica especial del PE, que le da mayor poder a los resultados de las evaluaciones y a los Compromisos Institucionales. No todos los países con sistemas de evaluación similares a Chile logran una conexión tan ajustada y oportuna entre los resultados de la evaluación y el proceso presupuestario, tanto para la preparación del presupuesto cuanto para su discusión y aprobación en el Congreso.

49. El manejo del PE es altamente centralizado, disciplinado y rutinario y los términos de referencia de las evaluaciones ofrecen poca discreción a los evaluadores en cuanto al enfoque de la evaluación. Estas características están diseñadas para asegurar estándares de cantidad, de calidad, de costos y de tiempos de cumplimiento de las evaluaciones. DIPRES ve estos estándares como esenciales para relacionar el PE con el ciclo presupuestario y para asegurar la sostenibilidad de la evaluación y su acumulación de una cobertura de gasto cada vez mayor. La armonización de los tiempos de la evaluación con los tiempos del presupuesto también es vista como crucial para la eficacia y la eficiencia del PE. Los métodos estandarizados y los tiempos de entrega monitoreados cuidadosamente le permiten

²³ En este sentido, se tiene que, en promedio, los países OECD asignan 3% del presupuesto total al monitoreo y evaluación del programa. Estimación provista por Universalia, firma especializada en evaluaciones de gasto y basada en Canadá.

²⁴ OED. Monitoring and Evaluation; Some Tools, Methods and Approaches, Second Edition, The World Bank, 2004.

a la DIPRES reunir oportunamente el número proyectado de informes de evaluación año tras año, al que también se compromete públicamente. En ello, el PE de la DIPRES se distingue de sistemas de evaluaciones ocasionales (como sucede, por ejemplo, con evaluaciones sectoriales auspiciadas por organismos internacionales), que pueden ser más experimentales o novedosas; pero que no tienen la regularidad industrial que interesa a la DIPRES para que el PE sirva a sus objetivos. De todas maneras, el PE de la DIPRES no excluye sino que es compatible con otras evaluaciones sectoriales y, de hecho, se apoya en ellas cada vez que existen.

50. El Programa opera mediante la comisión de evaluaciones externas, realizadas por agentes independientes al programa y a la entidad responsable del mismo. Esta externalidad es prenda de objetividad y transparencia y es el pilar de la credibilidad del PE. En esto el PE de la DIPRES se distingue de programas de auto-evaluación o de evaluaciones efectuadas por otras agencias del Gobierno. Por otro lado, la comisión de evaluaciones externas hace visibles los costos del PE y crea desafíos especiales en materia de interés, asimilación y apropiación por parte del Servicio o del Ministerio respectivo.

51. El PE busca producir información útil sobre programas o actividades de gasto que pueden ser mejorados o eliminados valiéndose de la palanca de las decisiones presupuestarias. Por esta razón, el PE no sigue un orden de prioridades rígido ni una regla fija para aplicar los criterios descritos anteriormente para seleccionar los programas a evaluar. Múltiples agencias y actores indican o recomiendan programas a ser evaluados y, al final de cuentas, la DIPRES flexibiliza el concepto de programa para atender las necesidades que el Ejecutivo o el Legislativo tienen de indicadores de resultados de un programa de gasto (o aún de una unidad de la Administración Pública o de una actividad o conjunto de actividades de ésta). En este sentido, la DIPRES sigue un esquema pragmático con tal de producir información útil, contribuir al fortalecimiento de los programas y estimular la producción de información que sienta las bases para que Chile pueda fortalecer progresivamente los estándares de desempeño del sector público.

52. La calidad de las evaluaciones depende de: i) la calidad de diseño del programa, ii) la información disponible (EPG y EI) o susceptible de ser producida (EI), iii) la independencia técnica de los evaluadores, iv) la dedicación o el tiempo de esfuerzo efectivo de los evaluadores y v) los conocimientos técnicos especializados, tanto en metodología de evaluación cuanto en el tema o sector del programa, de los evaluadores externos. Los factores i) y ii) sólo pueden ser parcialmente controlados por la DIPRES mediante la selección de los programas; los factores iii), iv) y v) quedan en gran medida bajo el control de la DIPRES a través de sus procedimientos y de la selección y evaluación de los evaluadores.²⁵ Si bien las evaluaciones necesitan del concurso de las agencias responsables de los programas, principalmente para el suministro de información, en términos generales la calidad de las EPG y las EI es relativamente independiente de factores controlados por los ministerios o los Servicios. Esta característica asegura independencia y fomenta objetividad pero crea desafíos de interés y apropiación por parte de los Servicios y los Ministerios, especialmente en los niveles altos de unos y otros.

²⁵ Bajo el supuesto, demostrado en la práctica de la DIPRES, de que ya existe suficiente masa crítica de evaluadores en el mercado chileno.

53. La realización del valor agregado por el proceso de evaluación, mediante la utilización de las recomendaciones de la evaluación, es fuertemente fomentada por los procedimientos seguidos por la DIPRES para que las recomendaciones de las evaluaciones informen las decisiones del Ejecutivo en materia de mejoramiento de la gestión.

54. La debilidad observada en algunas de las EPG no se debe al grado de especificidad o a la calidad técnica de las recomendaciones en sí mismo consideradas sino a limitaciones en la calidad de la información en que se basan los reportes de evaluación. Cuando se buscaron las causas de esta debilidad se halló que ellas no se encuentran en la metodología prescrita por la DIPRES (la cual sí está generalmente conforme con las mejores prácticas internacionales) sino en la naturaleza del programa evaluado, en las debilidades de diseño del programa o en la imposibilidad de obtener la información indispensable para una evaluación completa. En algunos casos el Congreso o el Comité Inter-ministerial solicitan la evaluación de una unidad administrativa o de un consejo asesor, los cuales no se ajustan, por razón de su propia naturaleza, al marco de un programa; ni tampoco permiten que se les aplique estrictamente la metodología de evaluación de programas. En otros casos, el programa no contó en su origen con un marco lógico sino que éste debió ser construido, ex post como parte del proceso de evaluación. Y ocurre que, la DIPRES ha optado deliberadamente por privilegiar la producción de información y recomendaciones útiles para las decisiones presupuestarias y para el mejoramiento del programa o de la unidad gubernamental evaluados, por encima de las dificultades metodológicas y de información que algunas evaluaciones en particular puedan enfrentar. Las EPG siguen metodologías sencillas, con énfasis en la producción expedita de resultados; los recursos son limitados y los informes se producen rápidamente. Una EPG puede llevar a la conclusión de que no existe suficiente información para una evaluación propiamente dicha y, por ende, llamar a la producción de esa información. Adicionalmente, una EPG puede llevar a la conclusión de que conviene realizar una evaluación de impacto o de profundidad. De manera que la EPG produce, de todas maneras, una información útil.

55. El hecho de que algunas de las EI no cumplan con los cánones internacionales generalmente aceptados no se debe a falencias en los Términos Técnicos de Referencia preparados por la DIPRES, sino a limitaciones estructurales o de diseño de los programas evaluados o a la falta de información indispensable para una completa evaluación.

56. Los resultados de evaluación alimentan sistemáticamente las decisiones presupuestarias y los Compromisos para el mejoramiento de la gestión de los programas (los llamados Compromisos Institucionales). Estos últimos son acordados entre la DIPRES y las instituciones y a ellos da seguimiento el Ejecutivo y toma las medidas a que hubiere lugar. Cuando se hace necesario, porque los Compromisos Institucionales involucran reformas o decisiones legislativas, se someten las correspondientes propuestas a consideración del Congreso. Las Recomendaciones de la Evaluación y los Compromisos Institucionales incluyen, típicamente, el mejoramiento de los marcos lógicos, de los indicadores de desempeño y del sistema de planificación y control de los programas.

57. Las recomendaciones de las evaluaciones y los Compromisos Institucionales, contribuyen a orientar el presupuesto a la producción de resultados. En palabras de los propios gestores del PE, "Necesario es tener presente que todos los sistemas de presupuesto

tienen tres objetivos: mantener la disciplina fiscal; eficiencia en la asignación de los recursos distribuyéndolos de acuerdo con las prioridades de gobierno y la efectividad de los programas; y eficiencia operacional promoviendo la eficiencia en la entrega de los servicios. Una gestión presupuestaria basada en resultados es necesaria para el logro de los tres objetivos.”²⁶ Como lo muestra la experiencia internacional, el camino hacia un presupuesto por resultados es de aproximaciones sucesivas, hasta el punto de que ningún país del mundo ha llegado completamente al soñado presupuesto por resultados. Dada la fase actual de desarrollo en el diseño de programas y en la identificación y mantenimiento de indicadores, el PE de la DIPRES utiliza todavía muchísimos indicadores de proceso; pero aumenta poco a poco los indicadores de resultados y apunta a llegar algún día hasta los indicadores de propósito u objetivo final del PE (el mejoramiento de la calidad del gasto).

58. Dentro del marco del SCG, el PE está ligado especialmente con las Definiciones Estratégicas, los Indicadores de Desempeño, el Programa de Mejoramiento de Gestión y el Balance de Gestión Integral. Los vínculos entre estos instrumentos del SCG se han venido reforzando año tras año. Estos vínculos son especialmente importantes en las siguientes fases de desarrollo del PE, las cuales requerirán de indicadores de resultados cada vez mejores y de conexiones cada vez más explícitas entre el programa evaluado y las definiciones y los productos estratégicos de las entidades y las políticas y prioridades gubernamentales.

59. El seguimiento del cumplimiento de los Compromisos Institucionales sucede dentro de un conjunto de actividades integradas, rutinarias y controladas centralmente (durante la formulación del presupuesto y la elaboración del Balance de Gestión Integral (BGI) en junio y diciembre de cada año correspondientemente) para proveer información sobre el desempeño de los programas y por lo consiguiente, ayudar a mejorar su diseño y resultados. Como el cumplimiento de los Compromisos es evaluado y reportado sistemáticamente, el PE propicia el uso de la evaluación por parte de las instituciones responsables del programa y prolonga el monitoreo con posterioridad al reporte mismo de evaluación. En esto también se distingue el PE de la DIPRES de otros programas de evaluación: las recomendaciones inspiran Compromisos cuyo cumplimiento es vigilado y asegurado por la agencia que tiene la responsabilidad (y el poder) de proponer al Congreso los recursos que se asignan a cada programa.

60. El carácter público de la información facilita la vigilancia ciudadana relacionada con los resultados de los programas.

61. **Las fortalezas y las debilidades del PE.** Conviene presentar las fortalezas y las debilidades de manera simultánea por cuanto ellas están ligadas dialécticamente: la fuente de las fortalezas crea, al mismo tiempo, vulnerabilidades en el Programa. Las conclusiones sientan las bases para que las recomendaciones puedan consolidar las fortalezas del PE mientras se corrigen o controlan las principales debilidades identificadas en el PE: i) las

²⁶ Guzmán, Marcela “*Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena*” Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión, octubre de 2003. (Disponible en www.dipres.cl) pp. 6.

debilidades de los programas evaluados y de la información disponible, lo que afecta la calidad intrínseca de las evaluaciones y los fundamentos de sus conclusiones²⁷; ii) las debilidades en la apropiación del PE por parte de los altos mandos de Servicios y Ministerios, y iii) la todavía débil conexión lógica (o de diseño del programa) y empírica (indicadores) con las definiciones estratégicas de los Servicios, las políticas sectoriales y las prioridades gubernamentales. Los siguientes párrafos sintetizan las conclusiones del Informe con respecto a las fortalezas y a las debilidades del PE.

62. *Los objetivos y sus indicadores.* En primer lugar, las EPG y las EI tienen un bien definido conjunto de objetivos, lo que le ha permitido definir y refinar gradualmente sus indicadores de resultado. No obstante sus avances, el PE no consigue aún demostrar la manera específica o el grado en el cual contribuye a la elevación de la eficacia y eficiencia del gasto público. Esta evaluación reconoce que la conexión entre los resultados del Programa y su fin u objetivo final es técnicamente difícil; pero es un desafío que acecha la justificación última del PE y, como tal, merece dedicación de esfuerzos.

63. *La eficacia y la capacidad de gestión.* En segundo lugar, el PE ha auto-desarrollado capacidad de gestión en un área relativamente inédita. Los gestores del Programa han desarrollado, para sus dos componentes, procedimientos altamente regulados que promueven fuertemente la objetividad y el fundamento de las evaluaciones.²⁸ Los dos instrumentos, aplican metodologías y observan procedimientos estandarizados, con requerimientos precisos de información a las agencias responsables, con procesos competitivos de selección de evaluadores y con acompañamiento técnico y controles de calidad que respaldan la credibilidad alcanzada por el PE. Personal altamente especializado, formado en la misma División de Control de Gestión de la DIPRES, aplica los procedimientos, brinda asistencia técnica, acuerda y monitorea los Compromisos de mejoramiento de programas con las agencias responsables y comunica los resultados de las evaluaciones a la Dirección y a los analistas sectoriales de la DIPRES para que ellos los hagan valer en las decisiones presupuestarias. La centralización del PE en la DIPRES ha permitido montar un programa simple, expedito, económico y confiable. Estas son fortalezas únicas, que constituyen un caso de “buena práctica” de sistema de monitoreo y evaluación del gobierno y un precedente en el plano mundial y deben ser preservadas aún a costa de las debilidades de las EPG y las EI que se vienen examinando.

64. *La calidad y el valor agregado de las evaluaciones.* Con respecto a la calidad, las evaluaciones se hacen competentemente y proporcionan valor agregado, tanto por su capacidad de enmarcar los programas dentro una lógica de objetivos, medios y resultados (gracias al Marco Lógico), cuanto por sus análisis y recomendaciones específicas, particularmente las recomendaciones para hacer más efectiva o más eficiente la gestión.

65. No obstante la afirmación general del párrafo anterior, la calidad de las evaluaciones sufre de las deficiencias del diseño de programas y de información. Sin

²⁷ En algunos casos no se concluye sobre algunos aspectos por falta de información, en cambio en otros no se advierte que las conclusiones son con base en información incompleta.

²⁸ A estos dos componentes habría que agregar la Evaluación Comprensiva del Gasto, ECG, si se quisiera completar el paquete de instrumentos de evaluación propiamente dicha que hacen parte del SCG desarrollado por la DIPRES. La ECG no es objeto de esta evaluación.

embargo, el Programa agrega valor aun en aquellos casos en los cuales la evaluación concluye identificando estas carencias. A partir de allí la DIPRES prepara y monitorea Compromisos Institucionales para mejorar el programa evaluado e informa de estas necesidades para las decisiones presupuestarias que se van a tomar sobre ese programa. Este objetivo pragmático puede ser interpretado como que ha llevado a subordinar el concepto puro o normativo de evaluación a la urgencia de elevar la calidad del gasto. Según se dijo anteriormente, la DIPRES ha optado deliberadamente por la aplicación flexible de estándares de evaluación a programas y situaciones que no satisfacen todos los requisitos teóricos de una evaluación de marco lógico o de una evaluación de impacto. Y lo ha hecho a conciencia de que la evaluación no constituye un fin en sí mismo sino que está al servicio de regir el gasto por sus resultados. Cuando ha sido necesario ofrecer información sobre el probable impacto de un programa que no cuenta con requerimientos técnicos ideales, tales como la línea de base o el grupo de control, la DIPRES ha flexibilizado los estándares de evaluación de impacto con el fin de informar las decisiones presupuestarias; cuando el gobierno ha necesitado de información sobre la calidad de gasto de los programas, la DIPRES ha aplicado el esquema de marco lógico para ayudar a responder los asuntos relacionados con el diseño y la gestión del programa con el fin de que la evaluación resulte relevante. En uno y otro caso la DIPRES ha provisto la mejor evaluación posible, ha mejorado el diseño de los programas y ha comprometido a las agencias responsables a cumplir con requisitos que mejoren el concepto, la ejecución o las posibilidades de evaluación futura de esos mismos programas. La pureza de la evaluación ha quedado subordinada a la urgente necesidad de información y al mejoramiento gradual de los programas de gobierno.

66. *La conexión de la evaluación con los productos estratégicos, las políticas sectoriales y con prioridades gubernamentales.* Una evaluación puede demostrar hasta qué punto los objetivos del programa del gobierno son consistentes con las prioridades estratégicas –conocido como lo adecuado del programa. Una evaluación también puede demostrar hasta qué punto el programa alcanza las prioridades de política del gobierno – por ejemplo, la eficacia del programa. Sólo haciendo estas preguntas se puede asegurar la coherencia entre el programa y el sector o la contribución del programa a las metas superiores de política (objetivos estratégicos). En el caso del PE, esa conexión se da a través de instrumentos (EPG, por ejemplo), mediante los cuales la DIPRES demanda de los Servicios y los Ministerios una mejor definición de sus estrategias²⁹. Las evaluaciones, sin embargo, siguen siendo débiles en lo que respecta a los vínculos causales que ligan las acciones del programa con los objetivos estratégicos y, por esta vía, con las prioridades programáticas del Gobierno. Si se subsanara esta debilidad, el PE reforzaría la cohesión del gasto público con las prioridades gubernamentales.

67. *Los costos y la eficiencia del PE.* Son innegables los buenos resultados del PE en términos de su efectividad. También existen bases para concluir que sus costos son muy bajos frente a sus resultados. Las comparaciones preliminares con los costos promedio de evaluaciones con sistemas de evaluación en Australia o Canadá indican que el Programa chileno opera a un costo total sustancialmente más bajo. Además, las investigaciones

²⁹ Las EPG y las EI evalúan el vínculo del programa con las definiciones o productos estratégicos del Servicio.

hechas para este Informe, sobre los resultados y los usos de evaluaciones individuales, permiten concluir que el PE contribuye a mejorar la calidad del gasto público, aunque no sea posible cuantificar en qué medida esta mejoría pudiera demostrar que un incremento en el tamaño del PE de Chile sea costo efectivo.

68. El indicador para el que en el momento de la revisión había una estimación preliminar es de cobertura y consiste en la proporción que el gasto de programas evaluados representa respecto del gasto total evaluable. Este indicador resulta de particular importancia para el PE. Si bien es cierto que el valor de la asignación presupuestaria no ha sido en Chile el único criterio de selección de programas (y en algunos casos ni siquiera el criterio más importante), la relación que existe en Chile entre evaluación y presupuesto exige que se tenga un indicador, sólidamente documentado, de la magnitud del presupuesto susceptible de evaluación, de la proporción que representa el presupuesto evaluado con respecto al universo evaluable y de la relación entre los costos del programa y la proporción del presupuesto evaluado. Consecuente con ello, la DCG produjo en diciembre del 2004 la metodología para el cálculo y la estimación inicial de la cobertura del PE bajo el Indicador “Porcentaje de Presupuesto Evaluado en Relación al Presupuesto Evaluable”³⁰.

69. En síntesis:

- Este Informe concluye que Chile cuenta con un Programa de Evaluación (PE) robusto que ha alcanzado y continúa alcanzando resultados impresionantes. El PE proporciona un ciclo continuo de mejora en la evaluación del desempeño de los programas del gobierno. Se le aconseja al Gobierno mantener el Programa de Evaluación, conservando su propósito principal de control y mejoramiento de la gestión gubernamental y manteniendo el vínculo íntimo que existe entre el Programa de Evaluación y las decisiones presupuestarias. Al mismo tiempo, el Informe concluye que es posible continuar mejorando el PE sin amenazar la preservación de los logros alcanzados hasta ahora mediante las EPG y las EI. El PE tiene todavía debilidades que pueden ser superadas, bien sea para conectar mejor el programa con los objetivos superiores, bien para depurar sus indicadores costo-eficiencia resultado, o para mejorar la calidad de sus productos (EPG y EI) o para reforzar la apropiación por parte de entidades distintas a la DIPRES y garantizar aún más la sostenibilidad del Programa.
- En segundo lugar, la revisión de este Informe, llega a la conclusión de que las ventajas del manejo centralizado de la DIPRES son mayores que los beneficios que se derivarían del traslado de la responsabilidad de la gestión del PE a otras entidades o de la división de la gestión entre la DIPRES y otras entidades. En este sentido, valdría la pena que la DIPRES explorara los mecanismos y los incentivos para una mayor participación de las contrapartes institucionales o las consultas con los beneficiarios de los programas.

³⁰ “Cobertura del Programa de Evaluación. Indicador Porcentaje del Presupuesto Evaluado en Relación al Presupuesto Evaluable” Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión, Santiago, Diciembre de 2004.

- El Informe llega a la conclusión de que es conveniente seguir el camino estratégico ya trazado por la DIPRES, consistente en afianzar los fuertes vínculos actuales entre el PE y las decisiones presupuestarias y en vincular gradualmente el PE con las metas de las políticas del gobierno. El Informe confía en que ese camino ayudará tanto al mejor diseño de los programas objeto de evaluación y, por ende, a la calidad de las evaluaciones mismas, cuanto a una mayor apropiación del PE por parte de los sectores responsables de la planeación de las políticas, especialmente de los Ministerios Sectoriales. Por este camino, la evaluación se erigirá en instrumento medular de un presupuesto informado no sólo por resultados sino por metas y prioridades de gobierno.
- El PE de la DIPRES es ya un logro notable. La experiencia de otros países, indica que las prácticas sistemáticas de evaluación no han sido fáciles de implantar y sólo en algunos casos han efectuado una contribución importante (demostrable) para un mejor gobierno. La experiencia de la DIPRES de Chile, descrita y analizada en este estudio, indica que sí se ha conseguido establecer, en relativamente corto tiempo cuando se lo compara con países desarrollados de mayor trayectoria histórica en evaluación orientada a elevar la calidad del gasto, un programa complejo y eficaz y que, según la percepción de los participantes en el mismo, el número y la calidad de las evaluaciones y, sobre todo, sus usos prácticos, produce buenos resultados y se asegura que se apliquen. En cuanto demostración internacional de desarrollo exitoso, sistemático y sostenido, en un mar de muchos fracasos, de experiencias interrumpidas, o de éxitos sólo parciales, la comunidad internacional, y especialmente los países de desarrollo relativo similar, miran con esperanza y esperan aprender de la continuidad y la profundización del PE de la DIPRES.

Recomendaciones

70. En primer lugar, se recomienda mantener todos los elementos centrales del Programa, que son los que han asegurado que la evaluación en Chile funcione, es decir, que produce sistemáticamente evaluaciones sobre las que se actúa y –aparentemente— sobre una altísima relación beneficio-costos, debido a elementos particulares del diseño del programa y condiciones externas favorables. A continuación se identifican esos elementos:

- La rutina de producción bien diseñada, de las EPG y EI: Chile ha creado una “fábrica” de evaluaciones, que incluye una administración competente, personal comprometido, líderes visionarios, procesos eficientes y transparentes y tecnología actualizada. En opinión de esta evaluación, los tiempos para la preparación de las EPG, si bien breves, deben mantenerse. Sólo así se garantizará el servicio de las EPG a la preparación y aprobación del presupuesto anual. Por lo demás, no parecería que el mejoramiento de la calidad que se recomienda más adelante dependiese de una extensión del tiempo de la evaluación.
- Las EI están diseñadas de una manera lógica.
- El balance y la complementariedad entre EPG y EI

- El apoyo de la DIPRES en cuanto a la capacitación en los métodos de marco lógico y otros elementos conceptuales de las evaluaciones durante la preparación de éstas.
- El uso de evaluadores externos para asegurar independencia técnica y reforzar la credibilidad del Programa.
- Un sistema para asegurar que hay resultados (es decir, que los resultados se usan) y que fuerza sistemáticamente la integración de los resultados de evaluación en las decisiones de gestión, incluidas las decisiones presupuestarias.

71. La recomendación de continuar con los pilares del PE actual se basa en el supuesto de que se mantengan las condiciones externas favorables que han posibilitado los resultados que está produciendo el PE.³¹ Las principales de estas condiciones externas son:

- Fuertes y comprometidos campeones de la evaluación –basados en la oficina de presupuesto.
- Una oficina de presupuesto extraordinariamente potente.
- Buena gestión financiera, capaz de conciliar los objetivos de equilibrio fiscal y calidad de resultados.
- Un alto grado de profesionalismo de los funcionarios públicos chilenos, que están empezando a estar imbuidos de elementos de una cultura basada en el desempeño.
- Las condiciones políticas particulares de Chile que favorecen la aplicación de expertos neutrales a los problemas de gestión y de política.

72. Dados los gigantescos logros alcanzados mediante las EPG y las EI, sería equivocado focalizar la agenda pendiente para el desarrollo del PE en las debilidades de EPG o de EI en cuantos instrumentos de evaluación propiamente dichos. Sin embargo, las siguientes recomendaciones contribuirían a subsanar las debilidades del Programa identificadas más arriba en la Sección de Conclusiones.

73. *Avanzar en la construcción de indicadores que ligen los resultados con los objetivos superiores del Programa.* Como se anotó, hoy por hoy, la matriz de marco lógico del PE no contiene supuestos ni considera factores de riesgo para la relación entre el *propósito* y el *fin*. En el largo plazo sería muy útil tener un mejor entendimiento de la contribución precisa del programa al objetivo más amplio de mejorar la asignación de recursos públicos y de los factores que podrían poner esta contribución en riesgo. Desarrollar indicadores adecuados para esta conexión es necesariamente difícil y tomará tiempo conseguirlo. Empero, esta es un área clave para el desarrollo del PE en los próximos años y donde la utilidad del instrumento marco lógico puede aumentarse considerablemente.

³¹ En el mismo sentido, la posibilidad de replicar el PE de Chile en otros países estará determinado, hasta cierto punto, por la similitud de las condiciones que ahí existan. Se espera que la falta de estas condiciones tenga como consecuencia modificaciones importantes en el “Modelo Chileno” si éste es aplicado en otros países. Éste habrá de ser un punto central en los programas de diseminación y capacitación que varios países solicitan hoy de la DIPRES.

74. *Robustecer la apropiación del PE por parte de los actores institucionales.* Es necesario desarrollar un compromiso más genuino y más proactivo de las instituciones y los ministerios con el PE. El Congreso suele reaccionar positivamente a las propuestas que hace la DIPRES con base en los resultados de las evaluaciones; pero parece hacer un uso muy limitado de las evaluaciones. Cabe continuar intensificando la comunicación de doble vía entre el PE y el personal sectorial de presupuesto de la DIPRES (jefes y analistas de sector presupuestario); el desafío inmediato de este personal consiste en aportar más sistemáticamente su conocimiento sectorial especializado al proceso de evaluación y en utilizar las conclusiones de las evaluaciones en la preparación y en el seguimiento del presupuesto. Estos funcionarios pueden aportar insumos claves al diseño de las evaluaciones y a la supervisión de los Compromisos Institucionales; de otro lado, ellos mismos pueden enriquecer grandemente su tarea si profundizan en el uso de las evaluaciones.

75. Para elevar la participación y la apropiación por parte del nivel de las políticas ministeriales o sectoriales, sin perder las ventajas de la centralización del PE, o del grado de objetividad que se asegura con las evaluaciones externas, se recomienda que la DIPRES realice y evalúe pilotos de evaluaciones que involucren al personal de los Servicios y, especialmente, de los Ministerios, en un mayor grado de participación en las etapas de planeación, ejecución, reporte y diseminación de resultados de la evaluación. Esta participación podría lograrse, por ejemplo, mediante la conformación de un comité conjunto de dirección (*steering committee*) o un panel de líderes o asesores de evaluación para cada evaluación individual. En particular, convendría que los analistas de política del nivel superior de las agencias y los ministerios participasen conjuntamente con los analistas sectoriales de la Dirección de Presupuesto en una EI que pusiera especial énfasis en las relaciones causales (la llamada *theory-based evaluation*). Esta EI focalizada en las relaciones causales serviría a su vez de insumo para la EI integral que realizan los evaluadores externos y estimularía la participación creativa del aporte del alto nivel técnico de las instituciones en los puntos que requieren el más alto grado de especialización sectorial.

76. *Consolidar instrumentos para medición de impacto de los programas.* Dos de las medidas más inmediatas que podría tomar la DIPRES para avanzar en el camino de medición de los resultados del PE son: i) incluir en las bases de datos de marcos lógicos de la DIPRES, datos sobre las líneas de base relacionados con la cobertura y la calidad de los programas en el momento de la evaluación. De esta manera se tendrán líneas de base confiables para futuras evaluaciones; ii) mantener e institucionalizar la práctica de incluir en la programación de evaluaciones casos piloto de evaluaciones repetidas de un mismo programa (o de evaluaciones multianuales) que permitan comparar la variación en efectividad o eficiencia imputable al PE.

77. *Mantener actualizado y utilizar regularmente el indicador de cobertura (eficacia) del PE con relación al presupuesto.* Conviene actualizar la metodología del indicador de cobertura del presupuesto evaluable cada vez que sufra modificaciones la estructura del presupuesto. Asimismo, conviene asegurar que el indicador, estimado inicialmente hacia fines del 2004, se lleva regularmente año por año.

78. Proteger la capacidad de gestión del PE. La División de Control de Gestión, DGC, opera con el mínimo número de personal requerido y con cargas de trabajo onerosas y fechas límites ineludibles. Todo ello siembra vulnerabilidad en la gestión cuando quiera que alguno de los funcionarios responsables se vea en la necesidad de faltar a su trabajo. Una posible solución a estas presiones consiste en formar “back-ups” o personal capacitado que pueda ser contratado de manera ocasional en los períodos de concentración del trabajo.

79. *Para proteger la calidad intrínseca de las evaluaciones*, se recomienda que los programas elegibles para una EPG o una EI sean sólo aquellos que corresponden efectivamente al concepto de programa y cuentan con un marco lógico idóneo antes de que se inicie la evaluación. Hacia allá han avanzado y continúan avanzando las exigencias que hace la DIPRES a los programas elegibles. De no reunirse este requisito, la DIPRES podría todavía evaluar el supuesto programa, con el fin de contribuir a identificar las necesidades de estructuración y de información del mismo. Pero convendría que lo hiciera subrayando explícitamente las limitaciones del objeto de evaluación, de manera que los usuarios de la evaluación fueran conscientes de los débiles fundamentos de algunas de las conclusiones o de las restricciones para llegar a conclusiones más ambiciosas. Así se preservaría también la credibilidad en las EPG y las EI y se evitaría el uso distorsionado o inadecuado de estos poderosos instrumentos.

80. Como medida adicional a las acciones que viene adoptando la DIPRES para mejorar la calidad del diseño y de la información disponible en los programas a ser evaluados, este Informe recomienda que la DIPRES: a) contrate periódicamente evaluaciones externas, ex-post, de la calidad de muestras de sus propias evaluaciones seleccionadas al azar, y b) mantenga y aún eleve la frecuencia con la que los programas individuales son periódicamente reevaluados.

81. Respecto de la adecuación gradual de las EI a los requerimientos metodológicos más estrictos de este instrumento, además de flexibilizar los requisitos de los TTR en la propuesta metodológica definitiva cuando quiera que aparezca que los TTR estándar no son aplicables al programa en cuestión (principalmente por falta de información en el momento de iniciación del programa), se recomienda: i) promover e inducir metodologías de evaluación idóneas para el trabajo que habrá de realizarse con datos limitados; ii) incluir, en los términos técnicos de referencia un mayor enfoque sobre temas sectoriales específicos, y sobre temas que hacen explícita la teoría o la lógica del programa, así como los riesgos del programa, y iii) registrar separadamente, para el conocimiento público, las evaluaciones que contaron con la información más indispensable para una EI, de aquellas que hubieron de realizarse con deficiencias notorias de información.

B. EL PROGRAMA DE EVALUACION (PE) EN EL MARCO DEL DESARROLLO DEL SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN Y PRESUPUESTO POR RESULTADOS (SCG) DE LA DIPRES

82. El Programa de Evaluación (PE) es uno de los seis instrumentos del Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados (SCG) de la DIPRES. A continuación se presentan brevemente los otros cinco instrumentos que hacen parte del SCG y se continúa enseguida con la presentación de las evaluaciones propiamente dichas. Resulta imperativo hacer una breve presentación del SCG por cuanto el conjunto del Sistema eleva el potencial del PE al poner a éste al servicio de otros poderosos instrumentos de mejoramiento de la gestión. A su vez, algunos de estos otros instrumentos aportan valiosa información al PE y desarrollan sinergias con éste, o atienden algunos de los desafíos que de otra manera tendría el PE en los próximos años. Y, en todo caso, es indispensable contar con un entendimiento básico de cada uno de los instrumentos del SCG para captar el andamiaje lógico y las restricciones del conjunto del Sistema. En otras palabras, la DIPRES ha desarrollado hasta ahora un paquete de seis instrumentos especializados y complementarios entre sí, hasta el punto de que no se puede captar todo el valor agregado de los instrumentos de evaluación si no se los lee como parte de, o al servicio de, o reforzados por los demás instrumentos que constituyen ese paquete complejo que es el SCG.

83. El SCG incluye los siguientes instrumentos complementarios al PE: i. Las Definiciones Estratégicas (DE); ii. El Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG); iii. Los Indicadores de Desempeño; iv. El Balance de Gestión Integral (BGI); y v. El Fondo Concursable. Tomado en su conjunto, el SCG busca orientar la gestión gubernamental hacia los resultados y elevar la efectividad³² y la eficiencia del gasto. En cuanto a las evaluaciones, la DIPRES aplica tres tipos de evaluación: Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), Evaluación de Impacto (EI), y Evaluación Comprensiva del Gasto (ECG). Los dos primeros tipos de evaluación son los componentes del Programa de Evaluación (PE) de que se ocupa la presente Evaluación de Impacto.

- a) **Definiciones Estratégicas (DE).** Proveen el marco estratégico particular del programa de Gobierno de cada institución. Son definiciones que estimulan la revisión de objetivos, de productos, y de estructura de cada institución y que orientan el conjunto de los otros instrumentos de gestión para que entre todos contribuyan a lograr la misión, los objetivos estratégicos y generar los productos que corresponde a cada institución. Estas DE son elaboradas por cada institución y generalmente proponen objetivos superiores que no están definidas como metas cuantitativas. Su carácter general hace de estas DE una herramienta idónea para vincular gradualmente los marcos lógicos de los programas con las DE de la institución y, finalmente, con las prioridades gubernamentales.

³² Este Informe emplea indistintamente los términos “efectividad” y “eficacia”.

Las DE se utilizan principalmente para para la preparación del presupuesto³³, y se actualizan y perfeccionan a través del Sistema de Planificación y Control de Gestión de los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) descritos más adelante. La DIPRES mejora la definición, es decir apoya con la nomenclatura, conceptualización y metodología para identificar objetivos y productos y los vínculos entre unos y otros; pero no interviene en la definición de política. Todo este proceso se realiza en línea para agilizar el procedimiento.

Los productos estratégicos son parte de las DE y tienen un vínculo claro con éstas. Son un conjunto de bienes o servicios, y su identificación depende de cada institución. El vínculo de un programa con el producto estratégico es en algunas ocasiones muy claro, porque el producto corresponde a un programa; pero en otras es sólo parte de un producto estratégico más amplio.

- b) **Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG).** Este programa salió a la luz por primera vez en 1998, con la implementación de la ley No. 19.553³⁴; el programa se originó en un acuerdo con las asociaciones de funcionarios del sector público celebrado en 1997. Durante los primeros años del PMG, éste operó sobre la base de comprometer metas para indicadores de desempeño; sin embargo, las instituciones no estaban preparadas para medir estrictamente su desempeño institucional con indicadores del ámbito de resultados sino más bien comprometieron indicadores de procesos con metas que no significaban dificultades para su cumplimiento. Quedaban áreas de gestión débiles, que producían indicadores de mala calidad, muy difíciles de monitorear o controlar. “Un importante porcentaje de los indicadores se refería a actividades rutinarias de las instituciones, centrados en procesos y con metas poco exigentes... provocando que desiguales niveles de esfuerzo obtuviesen igual retribución, situación no deseable para efectos de un incentivo de carácter monetario.”³⁵ Por ello, casi todas las instituciones recibieron el beneficio monetario. A partir del 2000 se reformó el marco legal del PMG con el fin de establecer los procedimientos comunes a seguir y para identificar las áreas de mejoramiento de la gestión que darían lugar al incentivo ofrecido por el programa. Así, se incorporaron al PMG áreas de gestión, a saber: Recursos Humanos, Calidad de Atención de Usuarios, Planificación y Control de Gestión; Gestión Territorial Integrada³⁶, Administración Financiera y Enfoque de Género. Respecto de ellas existían ya instrucciones presidenciales, guías metodológicas y leyes por lo que no eran nuevas

³³ La DIPRES recoge esta información como parte de la identificación de la institución en el Formulario A-1 del paquete de requerimientos de información que envía anualmente la DIPRES a los ministerios y servicios para la preparación de su presupuesto.

³⁴ Ley 19.553 de febrero de 1998 que establece que el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en un Programa de Mejoramiento de Gestión anual dará derecho a los funcionarios del servicio respectivo, en el año siguiente a un incremento del 5% de sus remuneraciones si la institución en la que trabajan alcanza un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos y de un 2.5% si dicho cumplimiento fuera igual o superior al 75% e inferior a 90%.

³⁵ Guzmán, Marcela “*Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena*” Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión, octubre de 2003. (Disponible en www.dipres.cl)

³⁶ Esta última incluida en el 2004 para recoger el fortalecimiento de la gestión demandado específicamente por la descentralización.

para el sector público. En el interior de las áreas se definieron once sistemas. El sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG también surgió de la experiencia de un plan de pilotos efectuado entre 1993 y 1996 para modernizar la gestión en cinco organismos, que incluían la formulación de la planificación estratégica en los ministerios sectoriales e indicadores de desempeño y metas en el proceso presupuestario.

El cumplimiento del PMG incluye un bono o remuneración adicional para funcionarios del Gobierno Central basado en el desempeño organizacional de la agencia. Tiene como objetivo mejorar los procesos de gestión con base en un marco general preparado por el Ministerio de Hacienda que contiene áreas, sistemas y etapas. Los organismos acuerdan con el Comité Interministerial³⁷ la etapa de cada sistema a alcanzar durante el siguiente año, y contra las cuales se medirá el desempeño.

A partir de su aplicación en el 2001 la remuneración asociada al incentivo institucional se desvinculó del cumplimiento de metas definidas para un conjunto de indicadores y se vinculó al cumplimiento de objetivos de gestión, comunes a todas las instituciones, definidos en las etapas de desarrollo de los sistemas de gestión. Para alcanzar las etapas de desarrollo de cada sistema, cada institución hace un programa de implementación para cumplir con sus requisitos técnicos. Desde entonces en algunos sistemas se han agregado etapas (en principio sólo eran IV). “Los principios que orientan las modificaciones introducidas al PMG en el 2001 son los siguientes: Pertinente, Simple y Comprensible, Exigente y Comparable, Participativo, Flexible y Verificable”³⁸.

Las etapas a cumplir de cada sistema son cumulativas, en el sentido de que cada vez agregan nuevos requisitos técnicos de fortalecimiento de la capacidad de gestión, sin que sea dado a las instituciones retroceder a una etapa inferior; sólo pueden avanzar hacia un objetivo final, como en un sistema de certificación. Con todo, el PMG ofrece cierta flexibilidad puesto que admite excepciones en los casos en que un cierto sistema y/o requisito no sea aplicable exactamente a una institución.

Uno de los sistemas del PMG, el Sistema de Planificación y Control de Gestión, define, en la primera etapa, el desarrollo de las Definiciones Estratégicas, DE, y, en su segunda etapa, la identificación de los centros de responsabilidad institucional respecto de cada uno de los productos estratégicos. La DIPRES, por ejemplo, tiene como producto estratégico el programa de evaluación. La segunda etapa de este sistema contempla la definición de un sistema de información gerencial y los indicadores de desempeño asociados a cada producto estratégico incluido en las DE. De esta forma han reforzado las DE y al mismo tiempo las han hecho más realistas. Por este medio el SCG obliga a las instituciones a articular un sistema de

³⁷ El Comité Interministerial del PMG está conformado por representantes de los ministerios de Interior, Hacienda y Secretaría General de la Presidencia.

³⁸ Guzmán, Marcela 2003 pp 59-60

información asociado a cada uno de los centros de responsabilidad y se logra que cada institución cuente con indicadores de monitoreo más detallados que se pueden incluir en el BGI.

El Comité Interministerial del PMG acuerda los programas de mejoramiento de gestión anuales y evalúa el cumplimiento de las etapas comprometidas. Antes de la formulación del PMG de cada año la DIPRES trabaja con una red de expertos del sector público que fue constituida en el 2000 y que tiene a su cargo cada uno de los sistemas. Esta red trabaja durante el año con las instituciones. Asimismo, la DIPRES provee durante el año asistencia técnica y existen procesos de pre-validación para apoyar a los Servicios para la etapa de validación del cumplimiento de los Compromisos.

El PMG es herramienta poderosísima, no sólo para el fortalecimiento de la capacidad de gestión sino para conseguir que los Servicios sean candidatos para lograr la flexibilidad presupuestaria indispensable para elevar la eficiencia en la asignación de los recursos. En el 2003 se creó el incentivo colectivo descentralizado en el servicio por áreas de trabajo y se sugirió vincularlo al PMG. En el Protocolo del 2004 se acordó vincular el incentivo institucional PMG con una mayor flexibilidad presupuestaria. Por ejemplo, se decidió que todas las instituciones que hubiesen cumplido hasta la etapa IV y comprometido hasta la VI, en los sistemas de planificación y control de gestión, y administración financiera y algunos criterios adicionales, recibirían autorización para hacer uso de los saldos finales de caja y para tener flexibilidad dentro del subtítulo de inversión (dos entidades ya lo obtuvieron). El próximo paso que la DIPRES está considerando es un sistema de certificación externo al sector público, tipo ISO.

- c) **Indicadores de Desempeño.** Fue el primer instrumento que se desarrolló. Se inició de manera voluntaria en 1994³⁹, se suspendió en 1999 y 2000 y se reinició en 2001 reafirmando su objetivo original. Los Indicadores de Desempeño son utilizados por los otros instrumentos del Sistema, incluida la Evaluación, con la cual tienen grandes sinergias ya que a su vez la Evaluación contribuye frecuentemente con la propuesta de nuevos indicadores y mejores indicadores.

Los indicadores de desempeño se han desarrollado con base en las definiciones de la OCDE. El gobierno está interesado en desarrollar gradualmente indicadores de resultado; pero ésta no es tarea fácil y todavía la mayoría de indicadores siguen siendo indicadores de proceso o de producto. Las agencias que están en la etapa VI del sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG deben presentar obligatoriamente a DIPRES un informe con el grado de cumplimiento de los

³⁹ Esta iniciativa también tiene su origen en el Plan Piloto de Modernización de la Gestión de Servicios Públicos llevado a cabo por la DIPRES en el año 1993, en el que participaron cinco agencias. “El producto de este plan piloto era obtener indicadores de gestión y la construcción de un sistema de control de gestión en cada institución.” Como se mencionó más arriba, los PMGs aplicados desde 1998 incorporaron indicadores y metas asociadas a un incentivo monetario; “la exigencia de las metas comprometidas en los indicadores propuestos fue baja y de difícil verificación, además de que los indicadores no tenían vínculo alguno con el presupuesto.” Guzmán, Marcela 2003 pp. 12.

indicadores de desempeño presentados en la formulación presupuestaria del año anterior.

Se requiere que los indicadores de desempeño cumplan con algunos requisitos, entre los cuales están: pertinencia, independencia de factores externos a la gestión, comparabilidad, información a costos razonables, confiables, simples y comprensivos, y con información de carácter público.

Se busca que las metas captadas por los indicadores estén vinculados con los recursos, hasta el punto de que la relación entre recursos e indicadores puede llegar a cambiar la meta. Sin embargo, debe advertirse que las relaciones entre metas y recursos no son lineales ni resultan de una fórmula matemática. De hecho, la información histórica acumulada es también tenida en cuenta para enriquecer el análisis de los indicadores.

Los indicadores se diferencian según el uso que se espera hacer de ellos. Son mediciones con objetivos de gestión o monitoreo cuando están destinados al uso interno de las instituciones; y se enfocan en productos claves y orientados a resultados, intermedios o finales, cuando están destinados al uso externo con fines de rendición de cuentas y/o para utilización en el proceso presupuestario.

El número creciente de instituciones que participan en la elaboración de indicadores ha permitido disponer de un conjunto significativo de metas de desempeño. La información del cumplimiento de dichas metas ha sido utilizada en el proceso presupuestario, en particular en las Evaluaciones Internas de la DIPRES, cuando se analiza dicha información en conjunto con otros antecedentes disponibles.⁴⁰ De esta forma los indicadores contribuyen a los objetivos de eficiencia en la asignación y eficiencia operacional que se definen para el sistema presupuestario.⁴¹ Además, a los indicadores de desempeño comprometidos se les da seguimiento en el Balance de Gestión Integral (BGI). La base de la información está incluida en el Balance pero no concluye ahí; la DIPRES hace un análisis mucho más complejo incluido en otro formato que agrega información para la discusión interna de formulación del Presupuesto y que expande la información del BGI.

El informe consolidado completo se envía al Congreso y al jefe del Servicio. Como ya se mencionó, los Indicadores de Desempeño están muy vinculados con la evaluación de programas; el proceso analítico propio de la evaluación va dejando aprendizaje en la institución y esto nutre los indicadores, no tanto en número como en su calidad.

En este momento se cuenta con 12 indicadores en promedio por institución; 1.684 indicadores en total en el 2004. Existen aproximadamente 3 indicadores por producto relevante (economía, eficiencia, eficacia). Se distingue entre aquellos

⁴⁰ Ver, por ejemplo, el Formulario H – Indicadores de Desempeño, entre otros formularios y formatos de captación de información que se emplean para la preparación del presupuesto.

⁴¹ Guzmán, Marcela “2003

indicadores que se consideran en el presupuesto y el resto que son propiamente de gestión.

En el 2004, 31% de los indicadores fueron de proceso, 46% de producto (output indicators en inglés) y el resto de resultados (outcome indicators), la mayoría de ellos de resultados intermedios. Aunque es muy difícil producir y muy costoso monitorear los indicadores de resultados finales, la DIPRES los considera muy importantes y está enfocándose a incorporar progresivamente un mayor porcentaje de indicadores finales. Como los indicadores de resultado apuntan gradualmente a conectar las instituciones con sus objetivos superiores, la DIPRES reunirá gradualmente la información necesaria para identificar los objetivos superiores de cada institución y para ligarlos, hacia abajo, con los programas evaluados y sus indicadores y, hacia arriba, con las prioridades de gobierno. Ello sentará las bases para la construcción gradual de la jerarquía de marcos lógicos de programas y políticas de gobierno que muchos países han buscado pero ninguno ha producido hasta ahora.

Asimismo, DIPRES está mejorando su base de datos para analizar más fácilmente las sinergias entre Ministerio y Servicio. Esta relación es central a la orientación actual de la administración pública chilena la cual, busca, entre otros objetivos, restablecer la capacidad de coordinación y orientación que de los Servicios hacen los ministerios. El fortalecimiento de los ministerios sectoriales habrá de facilitar la construcción de la pirámide coherente de marcos lógicos que ordene el accionar del gobierno desde las grandes prioridades gubernamentales y sectoriales hasta los programas y los proyectos.

Una sinergia adicional entre el PE y los indicadores de desempeño se deriva del hecho de que los indicadores que se envían a la institución y al Congreso incluyen indicadores adicionales que la DIPRES toma de las evaluaciones (EPG y EI) y del Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG.

La DIPRES trabaja actualmente en el desarrollo de la base de datos de la Matriz de Marcos Lógicos, MML, con el fin de mantenerlos actualizados hasta el punto de que puedan ser utilizados en decisiones de coyuntura. Las decisiones de coyuntura, al igual que las de reforma de políticas, podrían entonces consultar los indicadores de desempeño incorporados en las MML. Esa base de datos estaría disponible para uso intensivo por quienes tengan interés, durante todo el año, y reforzaría el cambio cultural hacia un uso generalizado de la evaluación.

- d) **Balance de Gestión Integral.** Los balances fueron creados en 1997 pero se les dió un nuevo impulso en el año 2000. Son concebidos como mecanismo de transparencia y como base de organización institucional. Son informes de gestión que contienen en general el desempeño de la institución, sus leyes, sus Definiciones Estratégicas, así como los resultados de su gestión durante el año anterior: la cuenta pública de los resultados de los indicadores de desempeño, los Compromisos Institucionales de los programas evaluados, los avances en procesos de gestión, los

resultados de las evaluaciones, los proyectos de ley, los proyectos de inversión y las transferencias.

84. DIPRES utiliza el BGI como base para las evaluaciones internas de presupuesto.

85. **Fondo Concursable.** Se creó en el 2001 y se utiliza como Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales al cual pueden acceder los ministerios a través de propuestas de nuevos programas o extensiones-reformulaciones de programas existentes. El Fondo es un instrumento de revisión *ex-ante* para reducir la inercia presupuestal mediante la distribución de nuevos recursos; pero a la vez introduce incentivos en los organismos para utilizar formalmente la matriz de marco lógico con los indicadores de desempeño y las metas que les son correspondientes. La DIPRES determina anualmente si existen o no recursos disponibles para alimentar el Fondo y abrir el concurso para el presupuesto del siguiente año. Por ejemplo, en el año 2004 no hubo Fondo Concursable debido a restricciones fiscales.

86. Las propuestas de programas o de extensiones de éstos se someten en un formato estándar⁴² y “constan en su mayoría de los elementos utilizados en la metodología de marco lógico que utiliza la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) descrita más adelante, y son la base para el análisis y selección de iniciativas para financiamiento.”⁴³ Además, las propuestas, incluyen los objetivos y los componentes principales de los programas, sus indicadores de desempeño, sus metas y resultados esperados y las contribuciones relevantes del programa a las metas y productos estratégicos del organismo. Las sinergias entre el Fondo Concursable y el PE o los demás instrumentos del SCG contribuyen también a la organización jerárquica de los marcos lógicos y los mandatos o las prioridades del gobierno en su conjunto y de los organismos y los programas del gobierno individualmente considerados.

87. El Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) provee asistencia técnica a los organismos en la metodología de marco lógico a partir del convenio inter-institucional firmado en 2001. Y al final del proceso evalúa y califica las propuestas para determinar si éstas serán incluidas o no en la propuesta presupuestal de la agencia. La capacitación realizada por MIDEPLAN ha constituido un proceso de entrenamiento para las instituciones, útil para mejorar la gestión interna de programas existentes.⁴⁴

88. **Las evaluaciones.** *Tipos de evaluación.* En cuanto instrumento, la Evaluación desarrollada por la DIPRES es de tres tipos (o sub-instrumentos): Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), Evaluación de Impacto (EI) que incluye la Evaluación en Profundidad y el Módulo de Impacto⁴⁵, y Evaluación Comprensiva del Gasto (ECG). Los

⁴² Formularios E y K del paquete anual de información que la DIPRES requiere de los organismos. El formulario E se requiere para la presentación de nuevas iniciativas o para expandir un programa; el K se exige a todos los programas que han sido evaluados entre 2000-2004 o que tuvieron financiamiento del Fondo Concursable entre 2001-2003.

⁴³ Guzmán, Marcela 2003. pp. 57

⁴⁴ Guzmán, Marcela 2003. pp. 58

⁴⁵ La Evaluación en Profundidad comprende el análisis de: i) Diseño del programa; ii) Organización y Gestión; iii) Resultados que incluyen eficacia, calidad, eficiencia y economía; iv) Mediciones Globales de Desempeño; v) Conclusiones, y vi) Recomendaciones. El Módulo de Impacto, al constituir un subconjunto de

dos primeros tipos de evaluación constituyen el PE, programa del cual da cuenta la presente Evaluación de Impacto. El presente informe seguirá la terminología normalmente empleada en la literatura especializada, “Programa de Evaluación (PE)”, para referirse al instrumento de evaluación que hace parte del Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados de Chile, específicamente a las EPG y a las EI.

89. *Origen y trayectoria del PE.* El Gobierno lanzó originalmente el Programa de Evaluación después de un acuerdo político con el Congreso en 1996. Como tal, su creación responde en parte a la demanda del Congreso de información de calidad que permita al Legislativo tener más influencia en las decisiones del presupuesto.⁴⁶ Las evaluaciones se basaron en fuentes secundarias y usaron la metodología del Marco Lógico (EPG). “A partir del año 2001 la DIPRES incorporó la Evaluación de Impacto (EI) en la cual se utiliza una metodología más compleja de recolección y análisis de la información y busca, como su nombre lo indica, evaluar el cambio ocasionado por el programa en la situación original que el Gobierno pretende corregir o mejorar. Otra diferencia de la EI respecto de la EPG es que los evaluadores contratados son firmas consultoras y/o universidades y no consultores individuales independientes.”⁴⁷

90. En el 2003 se promulgaron varias normas para fortalecer el programa de evaluación: las leyes 19.875 y 19.896 y el Decreto 1177. La primera de esas leyes hizo permanente a la Comisión Mixta de Presupuestos y la segunda enmendó un Decreto anterior de la Gestión Financiera (1.263). Con anterioridad a la Ley 19.875 la Comisión de Hacienda del Congreso funcionaba apenas temporalmente, esto es, se formaba cada año y operaba durante un corto período inmediatamente después de la introducción del proyecto de Ley de Presupuestos del gobierno. Desde julio de 2003, esta Comisión ha sido institucionalizada como una de las comisiones permanentes del Congreso y por consiguiente opera durante todo el año. Asimismo, desde las primeras iniciativas de evaluación, con motivo de la aprobación de la Ley Anual de Presupuestos se firma un protocolo de acuerdo entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda. Este protocolo fue institucionalizado a partir del 2004, con la Ley 19.896 que establece la obligación del Ministerio de Hacienda de llevar a cabo evaluaciones de los programas incluidos en el presupuesto de los Servicios Públicos. La institucionalización de todo el PE fue también robustecida con la promulgación del Decreto 1.177 de diciembre del 2003 que es el Reglamento del Programa de Evaluación.

91. En cuanto al desarrollo de los procedimientos y la metodología (este panorama se amplía sustancialmente en el Anexo A), la Evaluación de Programas Gubernamentales se inició en 1997, con base en la metodología de Marco Lógico y se centra en “identificar” los objetivos de los programas y determinar la consistencia de éstos con su diseño y resultados. En un principio estas evaluaciones se llevaban a cabo por un panel de evaluadores conformado tanto por funcionarios del sector público como evaluadores independientes. Desde 1998 este panel está integrado únicamente por evaluadores externos seleccionados a

una Evaluación en Profundidad, ya que no analiza los aspectos de Organización y Gestión, toma un tiempo relativamente menor que la primera y a su vez es de menor costo.

⁴⁶ Ver Marcel, 1999.

⁴⁷ Guzmán, Marcela 2003.

través de concurso público; ello con el fin de garantizar transparencia, objetividad e independencia a las evaluaciones. Debido a las limitaciones de la metodología de marco lógico⁴⁸ en cuanto a conclusiones sobre el desempeño y/o impacto del programa fue que DIPRES incorporó las EI como se mencionó anteriormente.

C. EL INFORME TÉCNICO SOBRE EL PROGRAMA DE EVALUACIÓN

92. Este Informe Técnico constituye el cuerpo principal de este informe e incluye: 1) la descripción del diseño y de la gestión del PE, 2) la metodología de la evaluación, 3) los resultados observados, 4) el análisis y las conclusiones, y 5) las recomendaciones puntuales respecto de cada uno de los puntos incluidos en los Términos de Referencia acordados para esta Evaluación de Impacto. Se optó por incluir la metodología después de la descripción del programa por cuanto el lector necesita primero conocer el diseño y la gestión a los cuales se aplicó la metodología de evaluación. Los Anexos elaboran en mayor extensión y profundidad algunos de los puntos clave del Informe Técnico.

C.1. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA: ANTECEDENTES, DISEÑO Y GESTIÓN

Los objetivos del programa

93. La Ley Anual del Presupuestos proporciona el marco legislativo para la evaluación, pero no indica los objetivos del PE. Estos aparecen formulados en tres variantes esencialmente coincidentes entre sí (ver el cuadro 1.1):

- El documento principal del programa (*Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena*)⁴⁹ señala como objetivos la eficiencia en la asignación de los recursos, el mejoramiento de la gestión de los programas y la rendición de la cuenta pública.
- Los términos de referencia para esta evaluación del BM contienen fundamentalmente los mismos objetivos; pero dividen el primer objetivo en dos momentos más específicos: la formulación del presupuesto por parte de la DIPRES y la deliberación del presupuesto por el Congreso.
- El Marco Lógico provisto para el Programa de Evaluación de DIPRES tiene sólo un objetivo general: la eficiencia en la asignación de recursos.

⁴⁸ La limitación se debe a que la evaluación se basa en sistemas de información disponible de diferente calidad, en ocasiones la información ha estado incompleta.

⁴⁹ Guzmán, Marcela 2003.

Cuadro C.1.1. Los objetivos del Programa de Evaluación

<i>Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: La Experiencia Chilena, enero de 2003</i> ⁵⁰	<i>Términos Técnicos de Referencia para esta Evaluación de Impacto</i>	<i>Matriz de Marco Lógico: Programa de Evaluación de Programas</i>	
“Eficiencia en la asignación de recursos públicos”	<p>“Apoyar el proceso de formulación de los presupuestos del sector público por parte del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, entregando información evaluativa de programas públicos.”</p> <p>“Apoyar el proceso de aprobación y discusión de la Ley de Presupuestos del Sector Público en el Congreso, entregando información evaluativa de programas públicos.”</p>	“FIN: Se ha contribuido a mejorar la asignación de recursos públicos.”	“PROPOSITO: Se ha integrado información evaluativa generada por el Programa en el proceso presupuestario y en la gestión de los programas públicos en términos de eficacia, calidad, eficiencia y economía”
“Mejorar la gestión a través del aprendizaje institucional de los administradores o encargados de implementar las políticas y programas”	“Mejorar la gestión de los programas e instituciones públicas, a través del aprendizaje de los administradores o encargados de implementar las políticas y programas, aprendizajes derivados del desarrollo de la evaluación y análisis de los resultados.”		
“La rendición de cuenta pública”	“Disponer de información que permita la rendición de cuentas pública.”		

El desarrollo del PE en el contexto de la reforma del Estado

94. **El desarrollo del PE y de los otros instrumentos del SCG.** Después del retorno de la democracia en 1990 se dio un período inicial de consolidación de las reformas del sector público. Con el segundo gobierno de Concertación (Presidente Frei) se inició, en 1994, un proceso más sistemático de modernización del sector público. Durante este período la DIPRES introdujo la mayoría de los instrumentos con que cuenta actualmente el SCG —los indicadores de presupuesto (gestión del desempeño) en 1994, el Programa de Evaluación y el Balance de Gestión Integral en 1997, y los Programas de Mejoramiento de

⁵⁰ Casi exactamente igual es la terminología utilizada en el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema de Evaluación de Programas Establecido en el Artículo 52 del Decreto Ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado, 10/12/03.

Gestión en 1998. El Cuadro 1.2 abajo proporciona una cronología de las iniciativas pertinentes de la DIPRES desde 1993.

95. Desde el 2000 en adelante el nuevo gobierno del Presidente Lagos promovió una visión más integrada de la modernización del sector público, visión que ha inspirado la consolidación de los instrumentos que se habían creado en 1993-94 y el refuerzo de la complementación entre ellos. Esto condujo a un cambio considerable, aunque gradual, en el PE, así como su integración más sistemática con los otros instrumentos de control de gestión. Los cambios en el área de la evaluación fueron impulsados por la apreciación de que, si bien se estaba produciendo una cantidad apreciable de evaluaciones, su calidad dejaba que desear (con objetivos mal definidos y Marcos Lógicos deficientes), que no se les estaba dando seguimiento adecuado y que el proceso de producción de las evaluaciones era débil.

96. Los cambios ocurridos a partir del 2000, detallados en el Cuadro 1.2, se pueden resumir del siguiente modo. Primero, el seguimiento se formalizó a través del mecanismo de Compromisos Institucionales introducido en 2000. Segundo, los resultados de evaluación se incorporaron cada vez más formalmente en el ciclo del presupuesto entre los años 2000 a 2004. Tercero, los diversos instrumentos de control de gestión comenzaron a ser administrados en una manera más integrada y eficaz (particularmente mediante la creación en el 2000 de la actual División de Control de Gestión dentro de la DIPRES). Cuarto, el mejoramiento de la calidad se acometió de varias maneras:

- La reducción del número de EPG emprendidas anualmente (Cuadro 1.3).
- La introducción de la Evaluación de Impacto a partir del 2001 (y la Evaluación Comprensiva del Gasto a partir de 2002).
- La reevaluación, a partir de 2001, de programas evaluados anteriormente.
- Los cambios metodológicos, en particular el fortalecimiento de los métodos para seleccionar los paneles de EPG en el 2000 y el ajuste a la metodología del Marco Lógico a partir del 2001.

97. Los logros alcanzados entre el 2000 y el 2003 se resumieron cualitativamente en un informe de la OCDE del 2004: “El Ministerio de Finanzas chileno tiene un sistema sumamente avanzado para obtener información sobre el desempeño de las instituciones y los programas. Este sistema se ha desarrollado y ajustado para tomar en cuenta las enseñanzas extraídas y las exigencias cambiantes. Lo que es más importante el Ministerio ha estado dispuesto a adoptar un enfoque de largo tiempo y a perseverar con los programas de desempeño. Este sistema ha combinado la integración de la información de desempeño en el proceso presupuestario con el uso prudente de esta información en la toma de decisiones”.⁵¹

98. Como la mayoría del resto de los instrumentos del actual SCG, la introducción y el desarrollo del Programa de Evaluación avanzaron generalmente sin tropiezos y encontraron poca resistencia.

⁵¹ OCDE (2004), *Presupuestación en Chile* (PGC/SBO), 14 de mayo de 2004, p. 34.

Cuadro C.1.2. El desarrollo de los Instrumentos de Control de Gestión de la DIPRES 1993 – 2003

Año	Programa de Evaluación	Otros Instrumentos de Control de Gestión
1993		<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de Plan Piloto de Modernización en 5 Servicios Públicos, definiendo un sistema de control de gestión con indicadores de desempeño
1994		<ul style="list-style-type: none"> • Inicio de incorporación de indicadores de desempeño y metas en el presupuesto, en forma voluntaria
1995-1997		<ul style="list-style-type: none"> • Incremento en el número de indicadores de desempeño y metas en el presupuesto, en forma voluntaria
1997	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio de las Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG), informando de los resultados a Congreso y Ministerios 	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción de los Balances de Gestión Integral (BGI) • Introducción del Protocolo de Acuerdo con el Congreso
1998	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio de la elaboración de Informes de Síntesis de las Evaluaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG), incorporando indicadores y metas
1999	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de la aplicación sistemática de la matriz de marco lógico en los formatos. 	
2000	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio de reuniones especiales entre sectores presupuestarios, DCG y Director de Presupuestos para informar y analizar los resultados de las evaluaciones • Inicio de la definición de Compromisos Institucionales • Revisión y perfeccionamiento importante de formatos técnicos y procesos de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión y perfeccionamiento importante de formatos técnicos y procesos de trabajo relativos a los BGI • Creación de la División de Control de Gestión (DCG) • Integración de la DCG al proceso de Evaluación Interna de la ejecución del presupuesto público. • Reintroducción de los indicadores de desempeño en la formulación del presupuesto 2001 • Introducción del Fondo Concursable en la formulación del presupuesto 2001, utilizando Matriz de Marco Lógico • Reformulación del PMG para el 2001, incorporando el desarrollo del sistema de gestión • Inicio de la incorporación de la información de la DCG en los informes de presentación del proyecto de Ley de Presupuesto en el Congreso
2001	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio del seguimiento de los Compromisos Institucionales • Introducción de las Evaluaciones de Impacto • Elaboración de Notas Técnicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalización de la Evaluación Interna en la ejecución del presupuesto, incorporándose al calendario de preparación del presupuesto y utilizándose una metodología que incluye información proveniente de los BGI y del Sistema de Control de Gestión
2002	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción de las Evaluaciones Comprensivas del Gasto 	<ul style="list-style-type: none"> • Primera evaluación del cumplimiento de indicadores de desempeño reintroducidos en el presupuesto • Primera evaluación del PMG en su nueva versión
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación en la Ley de Administración Financiera del Estado de la obligatoriedad de efectuar evaluaciones de programas y elaboración del Reglamento para el funcionamiento del Sistema de Evaluación de Programas. • Presentación de los resultados de las evaluaciones en la Comisión Mixta de 	

Año	Programa de Evaluación	Otros Instrumentos de Control de Gestión
	Presupuesto del Congreso • Inicio del envío de Informes de Cumplimiento de Compromisos Institucionales a Jefes de Servicios y Ministros	
2004		• Introducción de medidas de flexibilidad presupuestarias asociadas al cumplimiento del PMG • Inicio del envío de Informes de Cumplimiento de indicadores de desempeño a Jefes de Servicios y Ministros

Fuente: DIPRES (2003), *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: La Experiencia Chilena*, División de Control de Gestión, Santiago, enero de 2003.

Cuadro C.1.3. Número de Evaluaciones por Año 1997-2004

	EPG	EI
1997	20	
1998	40	
1999	20	
2000	18	
2001	19	2
2002	15	4
2003	13	4
2004	13	4
Total	158	14

Fuente: Estimaciones del BM con base en los datos de DIPRES.

99. **La distribución de competencias para el programa de modernización del sector público de Chile.** El Presidente Lagos mantuvo la estructura preexistente para el programa de reforma del Estado. En el 2000 el Presidente confirmó al Comité de Ministros para la Reforma del Estado, con una Secretaría Ejecutiva en SEGPRES, responsable de poner en marcha las reformas. El Comité incluye a los Ministros de la Presidencia (SEGPRES), Planificación (MIDEPLAN), Hacienda e Interior. El Comité de Ministros diseña la política de reforma del Estado, la División de Modernización de SEGPRES es responsable de la coordinación (Secretaría Ejecutiva) y la ejecución se garantiza mediante asignaciones presupuestarias administradas por la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda.

100. El Comité Ministerial creó el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME) y el Presidente Lagos buscó fortalecer la *División de Modernización* de la SEGPRES transformándola en el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME). En un comienzo el PRYME abarcaba una amplia gama de temas de modernización entre los cuales se encontraban la reestructuración institucional, la reforma de la administración pública, el gobierno electrónico y la participación ciudadana. El área de gestión financiera, salvo por los temas “participativos” o de “transparencia” que tocaban con esta área, fue sustancialmente excluida. El programa parecía estar orientado primordialmente a atender expectativas políticas muy amplias, tales como alcanzar un gobierno democrático al servicio de los ciudadanos y lograr una mayor equidad social.

101. Hoy el programa del PRYME está más enfocado⁵² a tres temas centrales: el gobierno electrónico, el proceso de rediseño institucional y la calidad de los servicios públicos. El énfasis está en el acceso o en facilitar el “uso” del gobierno por parte de los ciudadanos.

102. Desde poco antes del año 2003 el gobierno y los partidos políticos acordaron una serie de objetivos amplios para un programa de reforma en las áreas de la modernización estatal, la transparencia, y el crecimiento (“Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento”). Desde entonces varias medidas se han legislado en el área de la modernización estatal en cuanto a la simplificación de procesos, el régimen para los funcionarios públicos superiores (incluida la creación de una Dirección de Administración Pública en el Ministerio de Hacienda), las adquisiciones estatales y el funcionamiento durante todo el año de la Comisión Permanente de Presupuesto. Los Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado coinciden en buena medida con el proyecto PRYME; pero agregaron reformas importantes como lo son la Ley 19.882 (Ley de Gerencia Pública), que busca despolitizar el personal directivo superior de los Servicios, y la contractualización de la relación entre los Servicios y los ministerios (ver más abajo el Recuadro No. 1 y el Recuadro No. 4). Esta era una prioridad para la DIPRES y por consiguiente la Dirección de Presupuestos estuvo muy involucrada en su aprobación, como lo está ahora en su ejecución. Se espera que la contractualización de la relación ministerio-servicio fortalezca la capacidad de coordinación de los ministerios y coadyuve a cohesionar los programas y las políticas, desde sus objetivos inmediatos hasta sus conexiones con los objetivos superiores de las políticas de gobierno. Esta conexión lógica es aspiración de cohesión de todos los gobiernos; cuando se da con base en los marcos lógicos de programas y políticas resulta en una pirámide jerárquica de marcos lógicos que ordena el accionar del gobierno desde arriba hasta abajo, desde las prioridades gubernamentales hasta las actividades, pasando por las políticas, los programas, los proyectos y, desde luego, la asignación de los recursos bajo prioridades explícitas.

103. De los párrafos anteriores se desprende que SEGPRES juega un papel central en la coordinación de algunos de los proyectos de modernización estatal. La promoción de proyectos de impacto fiscal recae en el Ministerio de Hacienda, de DIPRES en particular.

104. **¿Cuál es la estructura orgánica de Chile?** Tanto para entender el grado de centralización o descentralización del PE, cuanto para identificar la capacidad de los ministerios y los Servicios para manejar y readecuar los programas evaluados, es necesario conocer la estructura organizacional de la administración pública chilena.

105. Los 19 ministerios de Chile son entidades de formulación de políticas. Para la ejecución, Chile tiene una estructura de organismos ejecutivos, en la cual alrededor de 160 Servicios son organismos ejecutores que prestan servicios públicos. Cada servicio responde a un ministerio.

⁵² Ver www.modernizacion.cl.

Recuadro No. 1 - Estructura administrativa en Chile

Chile tiene una larga tradición, en particular desde fines de los años treinta, pero legalmente codificada en 1986, de separar las entidades de formulación de políticas (ministerios) de las agencias de ejecución (Servicios Públicos). El Ejecutivo creó originalmente estos Servicios para reducir al mínimo la interferencia (política) del Legislativo. Estos organismos nuevos se convirtieron en la estructura dominante del sector público en Chile, pero su crecimiento llevó a problemas de control y coherencia.

Hoy hay 19 Ministerios que se reportan al Presidente y alrededor de 160 Servicios Públicos adjuntos a estos Ministerios. Cada ministerio está, esencialmente, constituido por el ministro y su subsecretaría (unos cuantos ministerios tienen más de una subsecretaría). El subsecretario, también un nombramiento político, se reporta al ministro. La función del subsecretario es coordinar los Servicios públicos bajo ese ministerio.

Los Servicios Públicos incluyen 13 Gobiernos Regionales, 33 Servicios de Salud, 13 Servicios Regionales de Vivienda y otras Direcciones, Servicios, Institutos, Superintendencias, Fondos, Consejos, Comisiones, Empresas, y otras agencias. Los ministerios representan cerca de una cuarta parte y los Servicios tres cuartas partes del presupuesto de gasto de 2004.

Cada Servicio responde a un ministerio específico. Los directores de Servicio son nombrados por el Presidente, pero responden a su ministerio. Los Servicios tienen latitud para administrarse ellos mismos —en el sentido que los ministerios esperan resultados de ellos, pero en general no los microadministran. Sin embargo, los Servicios están sujetos a las mismas reglas de gestión financiera de sector público y de personal que los ministerios—reglas que, en su mayoría, le dan un nivel sustancial del control a la DIPRES. Las reglas chilenas de gestión financiera y de personal y remuneración permiten cierta flexibilidad limitada —los controles de partidas presupuestarias no son tan estrechos como en muchos países, por ejemplo— pero la disciplina fiscal general es sustancial. (Las reglas permiten algunas diferencias interinstitucionales en los niveles de remuneración y la flexibilidad de los sistemas de remuneración. Excepcionalmente, ocho de los 160 Servicios gozan de grados limitados de autonomía). Los Servicios de ninguna manera gozan de la flexibilidad de gestión que se encuentra en otros países con sistemas de organismos ejecutivos (o en las agencias independientes *ad hoc* que hay en muchos países latinoamericanos).

En la ley, existe una distinción entre los Servicios centralizados y los Servicios descentralizados. Los últimos tienen personalidad jurídica y pueden poseer activos. En la práctica, la distinción significa poco por cuanto no tiene ninguna implicación respecto a la autonomía de gestión. Los Servicios centralizados generalmente son pertinentes a las funciones cercanas de un ministerio, mientras que los Servicios descentralizados tienden a tener funciones de prestación o reglamentación de Servicios Públicos. Cualquier tipo de Servicio puede ser (territorialmente o funcionalmente) desconcentrado.

Fuente: Pardo (2000), OCDE (2004).

Descripción de los roles y las actividades de los Actores Institucionales⁵³

106. Esta sección trata de las funciones de los actores institucionales que participan en el PE.

107. *Los actores y sus roles.* Cinco son los principales grupos de participantes en el PE:

- *El Comité Interministerial.* Corresponde a este Comité “asegurar que el desarrollo de las evaluaciones sea consistente con las políticas gubernamentales; que las conclusiones que surjan de este proceso sean conocidas por las instituciones que lo conforman; y que se disponga de los apoyos técnicos y coordinaciones necesarias para el buen desarrollo del mismo, especialmente en los procesos de selección de programas y selección de consultores.”⁵⁴ Este Comité está conformado por un representante del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del Ministerio de Planificación y Cooperación y del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, siendo presidido por el representante de esta última cartera.
- *La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.* La DIPRES tiene la responsabilidad de la ejecución adecuada de todas las líneas de evaluación. Le corresponde especialmente “llevar a efecto el proceso de selección de programas a evaluar; definir los diseños metodológicos y operativos; proveer los recursos para su funcionamiento; administrar su operación; analizar y aprobar los informes de avance y final señalando las observaciones que estime convenientes; recibir y enviar los informes de evaluación al Congreso Nacional e instituciones públicas; integrar los resultados de la evaluación al ciclo presupuestario y establecer Compromisos Institucionales de mejoramiento de los programas evaluados.”⁵⁵ El personal de la DIPRES a cargo de los presupuestos sectoriales tiene un papel clave puesto que está llamado a inyectar un mayor conocimiento sectorial al PE y a utilizar inmediatamente los resultados de las evaluaciones y los Compromisos Institucionales⁵⁶ en su seguimiento a la ejecución presupuestaria y en sus discusiones de preparación del presupuesto con los sectores.
- *Los evaluadores.* Son expertos individuales que conforman un panel de evaluación de tres personas, en el caso de las EPG, y son firmas consultoras o entidades especializadas (como lo pueden ser las universidades), en el caso de las EI. Los evaluadores desempeñan un papel puramente técnico, en cumplimiento de los

⁵³ La información aquí presentada se limita al diseño del PE. Por esta razón, se basa principalmente en las normas legales y en los documentos oficiales en los cuales consta el diseño del PE. Dicha información será suplementada, en las secciones de Resultados y de Análisis y Conclusiones, con información de las percepciones que los participantes tienen de sus propios roles. Tales percepciones están registradas en el cuadro síntesis de Información Obtenida de Entrevistas Individuales y Grupos Focales, presentado en el Anexo D. También en los análisis de los anexos F (EPG), G (EI) e I (usos de las evaluaciones) y en la documentación recibida. El Anexo E incluye más detalles sobre los actores institucionales.

⁵⁴ Extracto del texto del Art. 5º. del Decreto 1.177 de diciembre de 2003.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Los Compromisos Institucionales se celebran entre DIPRES y la institución responsable del programa evaluado. Son el resultado del análisis conjunto que ambas entidades (DIPRES e institución) hacen de las recomendaciones de los reportes de evaluación y constituyen la base de seguimiento del desempeño de los programas.

precisos términos de referencia y formatos de las EPG y EI, y de las notas técnicas más amplias que siguen las evaluaciones. Se busca asegurar su competencia e independencia mediante un proceso de selección competitivo, diseñado de acuerdo con pautas objetivas pre-establecidas. La DIPRES monitorea el cumplimiento de la tarea de los evaluadores y les presta apoyo técnico y entrenamiento en materia de marco lógico.

- *Las contrapartes institucionales.* Participan en el proceso de evaluación mediante el aporte de la información necesaria y la discusión del diseño y de los resultados del programa. Tienen oportunidad de expresar sus observaciones a los diferentes informes que se producen durante el proceso de evaluación, así como su disenso si al término de la evaluación no estuvieren de acuerdo con la misma. Finalmente participan en el análisis de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación una vez finalizada.
- *Los congresistas.* Ellos así como sus equipos técnicos, pueden indicar programas a ser evaluados, reciben la síntesis y los informes finales de las evaluaciones y la información sobre el cumplimiento de los Compromisos Institucionales (en el Informe de Ejecución Presupuestaria anual) y pueden valerse de esta información y de toda la información producida por el SCG para discutir decisiones programáticas y presupuestales con el Ejecutivo.⁵⁷

Los procesos operativos de los dos componentes del Programa de Evaluación (EPG y EI) y la gestión del PE

108. Los gráficos 1 y 2 presentan el diagrama de flujo de las EPG y de las EI respectivamente.⁵⁸ Cabe resaltar, en particular, el proceso de EPG, que combina las virtudes de una cadena de producción con los modernos instrumentos de la contratación externa (*outsourcing*) y la formación de redes, para garantizar la entrega oportuna de productos de calidad estándar y, alcanzar las metas de producción preestablecidas.

109. Siguiendo la orientación del Director del Presupuesto y de la Jefa de la DCG, el personal de evaluación de la DCG inicia una por una el proceso de las evaluaciones; imparte capacitación y presta apoyo a los Servicios y los evaluadores durante el proceso; recibe, revisa y trata uno por uno los informes de avance, preliminares-finales y finales; discute los resultados con las instituciones o ministerios participantes; así como los resultados y las posibles implicaciones presupuestarias en reuniones internas de la DIPRES; prepara acuerdos sobre los Compromisos Institucionales de perfeccionamiento de

⁵⁷ Como se anotó más arriba, la institucionalización de la participación del Congreso se ha visto robustecida desde la expedición, en el 2003, de las leyes 19.875 y 19.896 y el Decreto 1177. La primera de esas leyes hizo permanente a la Comisión Mixta de Presupuestos. La Ley 19.896 formalizó la práctica del acuerdo anual entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda para llevar a cabo evaluaciones, habiendo creado la obligación del Ministerio de Hacienda de llevar a cabo evaluaciones de los programas incluidos en el presupuesto de los Servicios Públicos. Por último, el Decreto 1.177 de diciembre del 2003 estableció el Reglamento del Programa de Evaluaciones.

⁵⁸ Basado en la documentación aportada por la DIPRES, la misma que fue corroborada por los actores durante entrevistas y grupos focales y, particularmente, en los tres estudios de usos de las evaluaciones (ver Anexo I).

programas; prepara también resúmenes ejecutivos e informes de síntesis para el Congreso y sostiene discusiones con miembros del Congreso si éstos últimos lo solicitan; mantiene un sitio Web completo y archivos organizados; hace su propio monitoreo y lleva sus propios indicadores de desempeño; y cada año hace su propia revisión y rediseño de procesos y formatos, y realiza la difusión y las presentaciones de capacitación de su propio sistema dentro y fuera de Chile. Todo lo anterior con una dotación de una jefa para la DCG, dos gerentes especialistas en evaluación (uno para EPG, uno para EI), cinco profesionales y un asistente administrativo que también comparte la responsabilidad de las tres líneas de evaluación EPG, EI y ECG y –en el caso de la jefa de la DCG, la responsabilidad de todo el Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados.⁵⁹

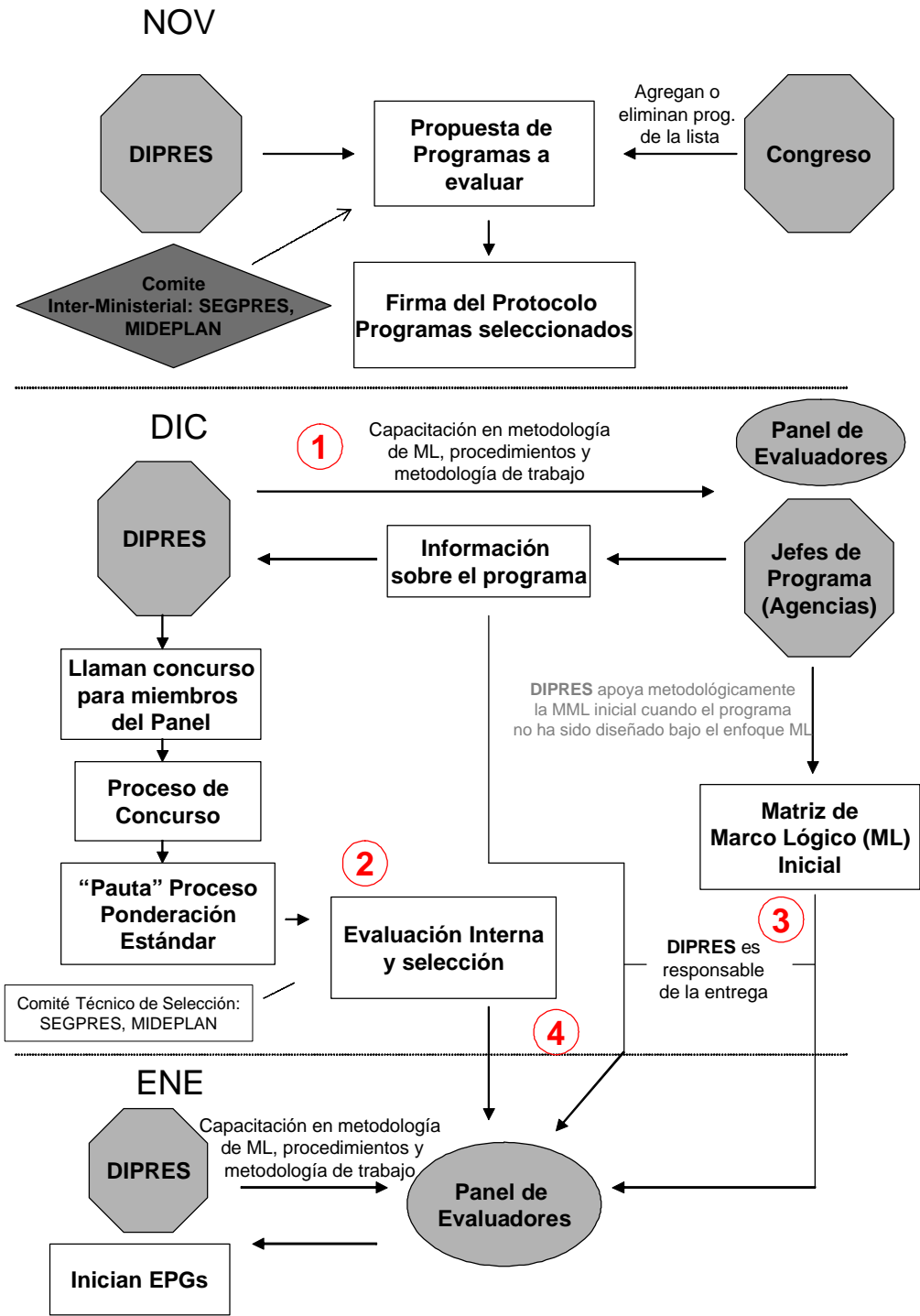
110. Respecto a tecnología de la información, la DCG está actualmente en un proceso de transformación para contar con la tecnología más avanzada que permitirá vincular mejor los programas evaluados con las definiciones estratégicas y líneas de acción, así como la vinculación de esta información con la contenida en otros sistemas del Ministerio, como el SIGFE.

111. En síntesis, el diseño operacional del PE busca combinar unos procedimientos adecuados para un flujo estricto de productos con una gestión altamente concentrada en la DCG, todo ello en un ambiente tecnológico avanzado y con un creciente grado de institucionalización.⁶⁰ Los siguientes párrafos de esta sección presentan en más detalle los procesos más importantes del PE.

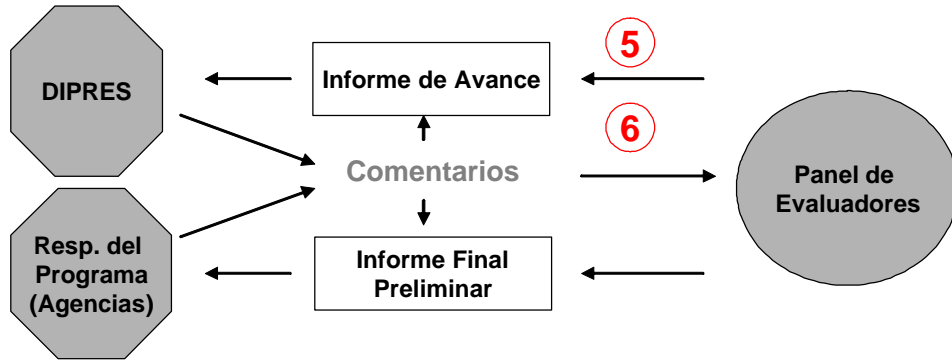
⁵⁹ Un equipo de gestión tan fuerte y, no obstante, tan pequeño probablemente satisficaría con excelencia cualquier indicador de gestión del desempeño. La Sección C.3., más adelante, hará referencia adicional a los indicadores de producción, de resultados intermedios y de resultados finales (eficacia), así como a los índices de eficiencia del Programa.

⁶⁰ Puede decirse, aún antes de presentar y analizar los resultados logrados por este diseño (secciones C.3. y C.4. de este Informe), que él es en sí mismo un producto importante del PE, hasta el punto de que se ha constituido en referente y en objeto de capacitación y difusión fuera del país.

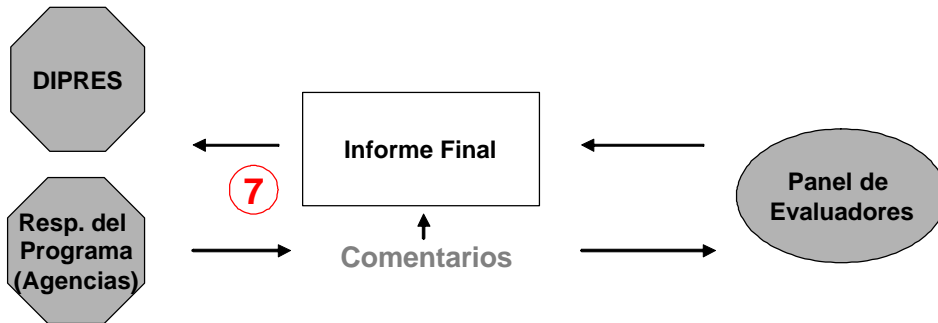
Gráfico 1. Diagrama de flujo de las EPG



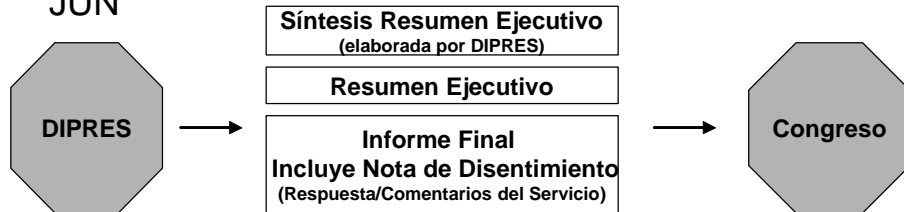
ABRIL



Fin MAYO



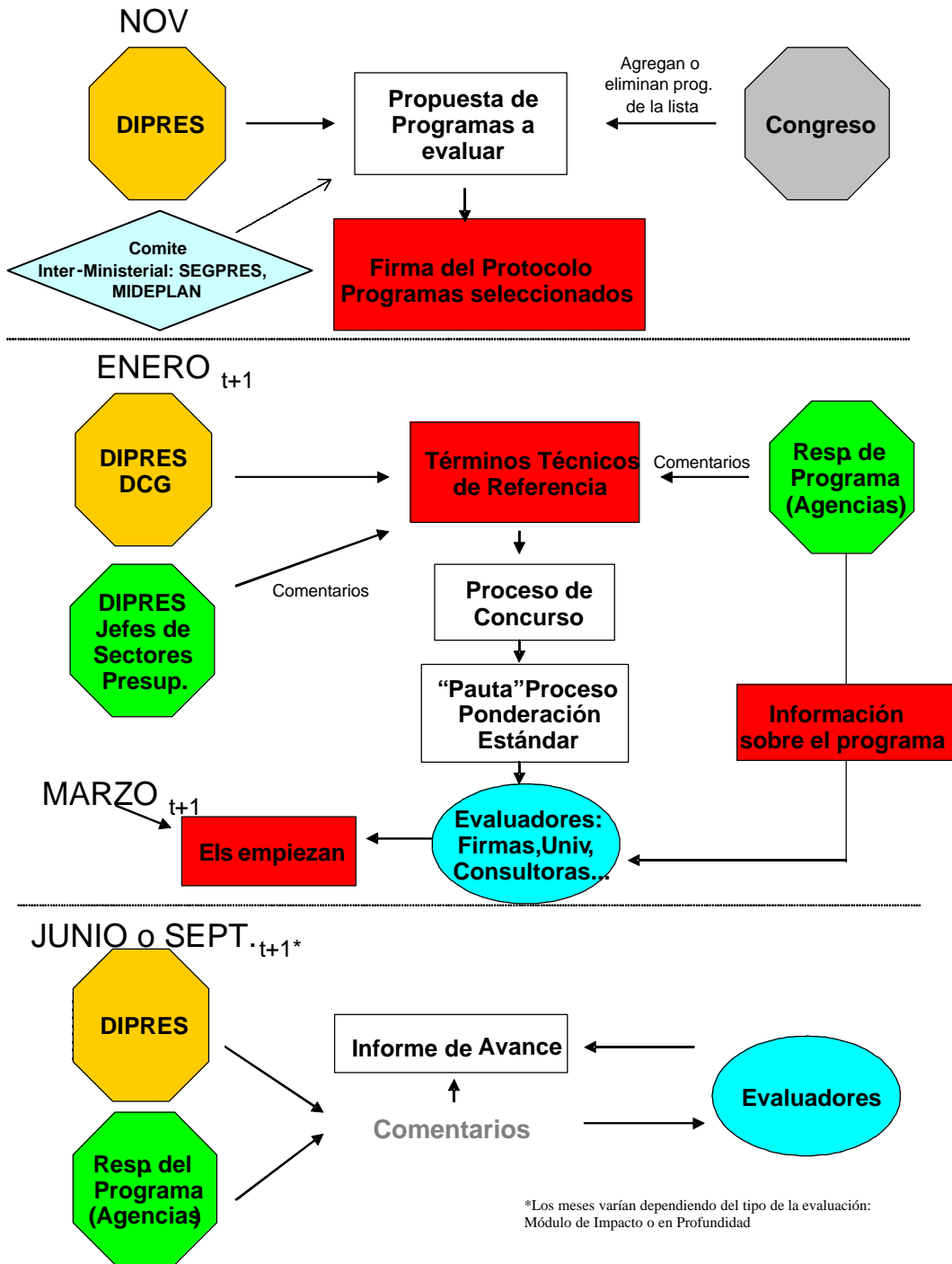
JUN



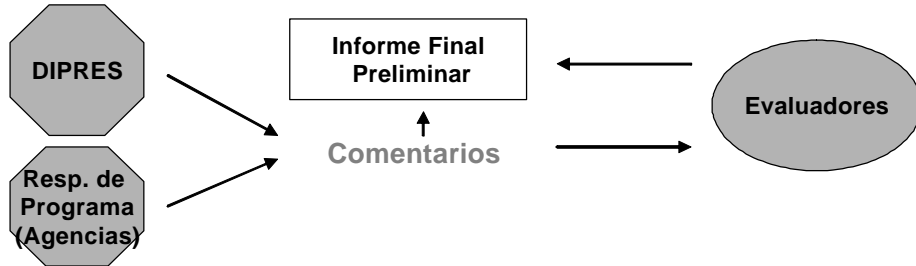
OCT - NOV



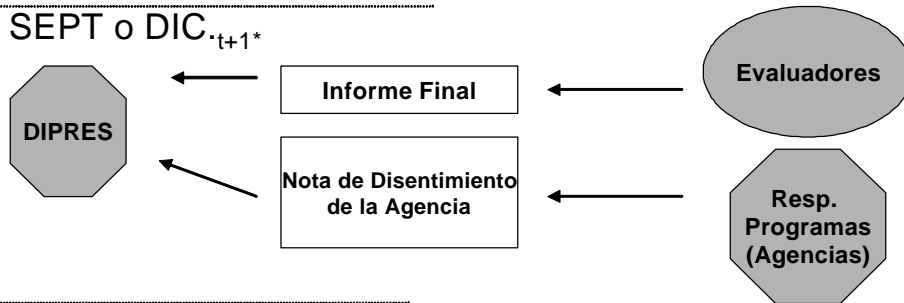
Gráfico 2 - Diagrama de flujo de las EI



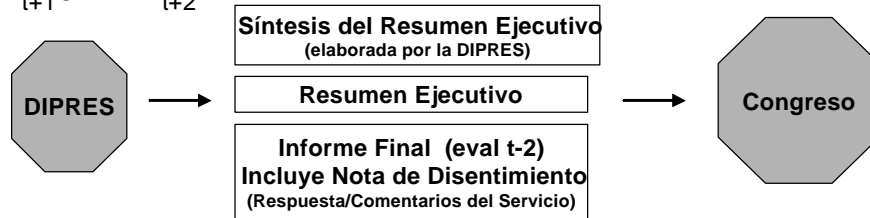
AGO u OCT \cdot_{t+1} *



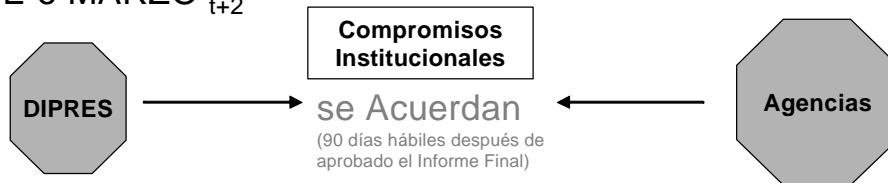
FIN SEPT o DIC \cdot_{t+1} *



OCT $t+1$ o ENE $t+2$ *



ENE o MARZO $t+2$



112. **Selección de programas.** Ni el Congreso ni los otros ministerios participantes⁶¹ parecen tener criterios de selección preestablecidos ni para identificar el universo de los programas que pueden ser evaluados, ni para la selección de los programas que van a evaluarse en un año dado.⁶² La DIPRES considera generalmente los siguientes elementos para la selección de programas a evaluar cada año: i) antecedentes de desempeño de los programas de que dispone la Dirección de Presupuesto con motivo de sus funciones, tanto presupuestarias como de control de gestión, ii) situación de los programas respecto de si han sido objeto de evaluación en el marco del Programa de Evaluación de la Dirección de Presupuesto u otros procesos de evaluación, y su año de ocurrencia, iii) horizonte de ejecución de los programas, de manera que los programas a evaluar hubieran tenido tiempo suficiente para producir los resultados de ellos esperados; iv) sugerencias del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) y Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) de acuerdo a solicitud que se efectúa; y v) sugerencias surgidas en las Subcomisiones de Presupuestos **durante el proceso de tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos**^{63, 64}

113. El concepto de programa es tan amplio cuanto lo requieren las demandas de evaluación de la actividad gubernamental que recaen sobre el Sistema. Así, las unidades (como un consejo o un ministerio) o hasta las actividades que pueden identificarse en la estructura del presupuesto pueden ser candidatas a evaluación. También es posible combinar varios programas para hacer una evaluación de todo el sector o de toda una institución (ECG). Las discusiones internas de la DIPRES, especialmente las habidas durante la etapa de preparación del presupuesto, contribuyen generalmente a la formación de la lista de los programas candidatos para el año siguiente. En las discusiones con ministerios o durante las discusiones en el Congreso pueden también aparecer programas candidatos.

114. Como la noción de programa es bastante flexible, los criterios de selección significan, en la práctica, aquellos gastos o grupo de líneas de gasto del presupuesto que, según ciertos criterios no predeterminados, el Gobierno considera que conviene evaluar con el propósito de confirmar o mejorar la calidad del gasto o, en algunos casos, de cancelar el programa. Al final, parece que alcanzar la meta final del sistema (mejorar la calidad de

⁶¹ El Congreso, la SEGPRES y el MIDEPLAN pueden también participar en la identificación de programas para la evaluación, en su condición de miembros del Comité Interministerial. Por ejemplo, en el 2003 la SEGPRES propuso 15 programas para incluir en el Protocolo (sin criterio explícito de selección más allá de un problema por resolver) de los cuales se aceptaron 4.

⁶² La DCG estableció en diciembre del 2004 una metodología para calcular la proporción de presupuesto evaluado bajo el PE. Según se plantea más adelante, este indicador es necesario para ayudar a medir la eficacia del Programa. La pauta metodológica de diciembre del 2004 no se extendió de la identificación de la lista de aquellos programas del gobierno que han sido diseñados y ejecutados de acuerdo con el concepto y la estructura de programa y que podrían, por ende, ser evaluados con todos los requisitos estándares de la evaluación de programas. Cf. “*Cobertura del Programa de Evaluación. Indicador Porcentaje del Presupuesto Evaluado en Relación al Presupuesto Evaluable*” Diciembre del 2004.

⁶³ Estos criterios fueron comprobados, grosso modo, por la práctica de los tres estudios de caso incluidos en el Anexo I que trata del uso de las evaluaciones.

⁶⁴ En un comienzo se priorizó la evaluación de los programas con un presupuesto grande.

gasto público) requiere flexibilidad en el concepto de programa y en los criterios de selección. Tanto así que la DCG parece estar preparada para sacrificar la pureza del sistema (en términos de un concepto de programa más “evaluable”) para extender el programa de evaluación a prácticamente cualquier gasto sobre el cual el Gobierno o el Congreso quisieran tener más información.⁶⁵ Por otra parte, la DCG de la DIPRES advierte la necesidad de diferenciar las metodologías según el objeto de la evaluación y, en este sentido, está actualmente intentando construir el universo de los programas susceptibles de ser organizados bajo la metodología de marco lógico y de ser conceptualizados estrictamente como programa. Además, a partir de una iniciativa para el presupuesto del 2005, la DIPRES requiere de cada organismo el marco lógico de sus programas.⁶⁶

115. **Selección de los evaluadores.** A partir del 2000 la DCG cambió sustancialmente la *Pauta* para la selección de evaluadores, misma que ha sido mejorada con base en el aprendizaje que deja la experiencia con el PE. Aunque los factores de ponderación o los pesos relativos han cambiado y podrían volver a cambiar con el tiempo, la selección es guiada por criterios técnicos y es ejecutada mediante un proceso transparente y competitivo.⁶⁷

116. Para las EPG, lo que más valora la *Pauta* es la experiencia anterior en evaluación de programas (25%), seguida de los antecedentes académicos pertinentes (20%) y la experiencia en el diseño y planificación de intervenciones similares (15%). Dentro de las credenciales académicas, tiene más peso el contenido académico relacionado con evaluación que con el contenido sectorial específico o la materia que es especialidad del programa.

117. Una vez hecha la selección (sobre la base de la *Pauta*), la DCG elige al coordinador del panel de entre aquellos que postulan a servir de coordinadores. Nuevamente, se asigna mayor puntaje a los evaluadores que poseen experiencia en evaluación. También se toma en cuenta el desempeño previo del evaluador en el PE para su selección definitiva.

118. Para las EI, se da asimismo crédito por la experiencia anterior con metodologías de evaluación de impacto. Pero el factor que recibe mayor peso cuando se selecciona a las firmas o entidades (por ejemplo, universidades) para las EI es la propuesta técnica y metodológica (60 puntos). Esta se evalúa de acuerdo con cuatro sub-criterios, cada uno con 15 puntos. Los elementos que pueden sumar en la escala de puntaje incluyen el uso de grupos de control y las técnicas econométricas (15 puntos cada uno) o una propuesta de realizar trabajo sobre el terreno para la recopilación de datos. Es interesante observar que al conocimiento que los evaluadores individuales tienen de la materia específica del programa se le otorgan 15 puntos y a la experiencia de la institución (por ejemplo, la empresa consultora, la universidad, etc.) en esa materia se le asignan 10 puntos adicionales. De suerte que, al igual que ocurre con la selección de evaluadores de EPG (panelistas individuales), si bien se da mucho más peso al rigor metodológico en la selección de

⁶⁵ La sección C.4. de Análisis y Conclusiones, discute en mayor detalle la relación entre la calidad de las evaluaciones, por una parte, y el objetivo de proveer información útil para el proceso presupuestario y para el Gobierno en general.

⁶⁶ A través de los formularios E y K de preparación del presupuesto.

⁶⁷ Así lo reconocen generalmente los participantes involucrados en el proceso de evaluación.

entidades para las EI, el conocimiento institucional e individual de las materias de evaluación no está descuidado.

119. Un analista de la DCG y eventualmente un experto externo leen las propuestas para las EI y evalúan a las firmas individualmente. La DCG elige luego las tres primeras y negocia la evaluación (aspectos técnicos y/o precio) con la primera. En este punto la DCG discute y acuerda con la firma seleccionada los ajustes a la metodología propuesta.

120. Actividades de apoyo (capacitación y asistencia técnica) a los evaluadores y a los equipos responsables del programa sujeto a evaluación. La DCG imparte capacitación introductoria en evaluación, esencialmente para proporcionar conceptos básicos con respecto a la metodología del marco lógico, a los jefes de programas y al panel de evaluadores. Hasta el año 2000, la DCG contrató en algunos casos asesores (ECU) para apoyar a la DCG en la capacitación de los jefes de programas y sus contrapartes de los Servicios. Hasta la fecha de preparación de este estudio se habían capacitado a 218 profesionales en metodología de marco lógico.

121. El objetivo explícito al impartir esta capacitación es ayudar a los Servicios a reflejar el programa, tal como es actualmente, en una MML. Otro objetivo es proporcionar a los evaluadores las habilidades de evaluación necesarias para realizar EPG con precisión. Este segundo objetivo se hace necesario por cuanto cerca del 30% de los evaluadores seleccionados son nuevos en este tipo de evaluaciones; el resto ya posee una avanzada capacitación en evaluaciones.⁶⁸

122. El material de orientación está disponible en el sitio Web de la DIPRES el cual incluye la descripción de las evaluaciones y sus metodologías, los formatos para las presentaciones de evaluaciones de programas y las notas técnicas aclaratorias.

La elaboración del informe y sus usos. Este procedimiento sigue varias etapas.

Etapa 1: Elaboración de los informes de evaluación.

123. En la primera etapa, el informe de evaluación se presenta varias veces (informes de avance, preliminar-final y final) a un examen crítico tanto de (i) la DIPRES como (ii) de la institución responsable del programa. *La mayor parte del beneficio se logra en la primera ronda de revisiones.* Es aquí donde se detallan la mayoría de los argumentos sustanciales. Las conclusiones del evaluador son rara vez enmendadas o cambiadas y no se modifican las recomendaciones siempre que los juicios evaluativos estén claramente justificados. Por ejemplo, en el 2001 un evaluador consideró que se debería clausurar el Programa de Desarrollo Rural. La opinión no cambió en todo el proceso de evaluación; y, en realidad, el Programa fue terminado poco tiempo después.

124. En este proceso la DIPRES y el organismo responsable del programa realizan distintas contribuciones a la evaluación. Muchas observaciones, en particular las de la DIPRES, a menudo se centran en los aspectos formales, metodológicos de la evaluación.

⁶⁸ 68 evaluadores han realizado dos o más evaluaciones. Cada año ingresan al proceso de licitación 160 evaluadores para aproximadamente 13 EPG. Marcela Guzmán, 2003.

Estas observaciones de la DIPRES no esperan cambiar los juicios de los evaluadores, siempre y cuando estos juicios estén debidamente fundamentados. El organismo ejecutor usa a menudo este paso como una oportunidad para corregir los malentendidos o para ponderar y defender el enfoque particular que hubiere sido seguido en la prestación de los servicios. En todo caso, se espera que las instituciones ejecutoras del programa aprecien el trabajo realizado por los evaluadores, tanto por las recomendaciones que produce el informe de evaluación propiamente dicho, como porque los evaluadores les proporcionan asistencia técnica y aportes para el mejoramiento del programa.

125. Los participantes en esta etapa se concentran en las recomendaciones técnicas para el mejoramiento del programa; no necesariamente en los argumentos de eficiencia. El diseño del PE apunta a que las evaluaciones sean muy integrales y se espera que el mayor valor agregado de las evaluaciones sean las recomendaciones sobre la gestión del programa en su totalidad, lo cual incluye eficacia, eficiencia y economía.

Etapa 2: De “Recomendaciones” a “Compromisos”. ¿Cuántas y qué tipo de recomendaciones se transforman en Compromisos vinculantes?⁶⁹

126. El informe final especifica las recomendaciones centrales para la mejora de los programas del gobierno. Las recomendaciones cubren una amplia gama de áreas: las prácticas de gestión, los arreglos institucionales (incluidas las funciones y responsabilidades y la estructura interna), los recursos humanos (necesidades de capacitación) y las cuestiones financieras (como el cambio de un esquema financiero basado en la oferta a uno basado en la demanda; las cuestiones de recuperación de costos; el presupuesto de costos, entre otros). Dado el alto número usual de recomendaciones, éstas son agrupadas por áreas temáticas cuando se adoptan Compromisos Institucionales. Ello, para dar mayor coherencia técnica y facilitar su seguimiento hasta su cumplimiento.

127. Aunque no todas esas recomendaciones se formulan con el mismo nivel de especificidad y claridad, siempre proporcionan posibles puntos de acceso para reformar el programa. Bajo el diseño del PE, parte del valor agregado por la evaluación depende de la independencia de las recomendaciones y de la manera como éstas informan las decisiones del Ejecutivo en materia de mejoramiento de la gestión.

128. En la práctica, en el informe final, hasta el proceso de evaluaciones del 2003, el panel evaluador separaba las recomendaciones entre las que requerirían recursos adicionales significativos y las que no. Pero la necesidad de recursos adicionales requiere una revisión más amplia de las disponibilidades financieras y uso de recursos en el interior de los programas, Servicios y Ministerios respectivos, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador externo de un programa. Por ello, a partir del proceso de evaluación del 2004 se eliminó esta clasificación de las recomendaciones del panel, además de otros puntos relacionados con restricciones legales y/o atribuciones que trasciendan el programa. De esta forma los efectos en la asignación de recursos, sean éstos reasignaciones o nuevos recursos requeridos, quedan sujetas a la decisión del Ejecutivo, con base en los análisis de los resultados de la evaluación y las recomendaciones

⁶⁹ El estudio de los usos de tres evaluaciones comprobó la práctica, de los procedimientos que se describen a continuación. (ver Anexo I).

efectuadas por los programas, Servicios, ministerios responsables, o en la relación entre éstos y el Ministerio de Hacienda. Igualmente, las decisiones finales de nuevos recursos para financiamiento que fuesen necesarias corresponden estrictamente al Ejecutivo.⁷⁰

129. Los Compromisos se establecen en el nivel Ministerial (entre Hacienda y el Ministerio responsable del programa evaluado) porque los responsables de los programas no tienen autorización para negociar cambios que incluyan el marco legal o la asignación presupuestaria, si éste fuera el caso.

130. A manera de síntesis el diseño y de la gestión del Programa, y para conectar esta sección del Informe Técnico con la sección de Análisis y Conclusiones que viene más adelante, se puntualizan a continuación rasgos centrales que brotan del diseño del PE, y que imprimen un sello propio a éste cuando se lo compara con similares experiencias internacionales:

- El PE está en la práctica centralizado en la DIPRES, y parece más centralizado frente a los ministerios sectoriales o los Servicios que otros sistemas similares como, por ejemplo, los de Australia, Canadá o los Estados Unidos⁷¹.
- La operación del PE es disciplinada y rutinaria y ofrece poca discreción a los evaluadores
- Dado el concepto amplio que se tiene de programa, la calidad de las evaluaciones depende en buena medida de la calidad y cantidad de la información disponible. La calidad y la objetividad de las evaluaciones dependen también de los términos técnicos y del control que ejerce la DIPRES; depende, por último, de los conocimientos técnicos especializados de los evaluadores externos.
- Los principios rectores de las evaluaciones son: “... ser independientes, públicas, confiables, pertinentes, oportunas, y eficientes.”⁷²
- Las metodologías son sencillas para el grueso de las evaluaciones emprendidas (las EPG). Este rasgo se desprende del énfasis del PE (cuando se lo compara con otras experiencias internacionales) en la producción expedita de resultados; los recursos son limitados y los informes se producen rápidamente.
- En cuanto a los objetivos, el PE está más explícitamente conectado con el proceso y con los objetivos del presupuesto que la mayor parte de los programas similares en otros países.⁷³
- Más que en otros países, el mejoramiento de la gestión es en Chile un objetivo íntimamente ligado al fortalecimiento del presupuesto. Por ello, las evaluaciones del

⁷⁰ DIPRES (2004) recomendaciones y Efectos en la Asignación de Recursos. Documento de Trabajo.

⁷¹ Para más detalles sobre estos casos ver los anexos C (Caso de EUA) y H (Caso de Australia).

⁷² Guzmán, Marcela 2003. pp. 38

⁷³ “Necesario es tener presente que todos los sistemas de presupuesto tienen tres objetivos: mantener la disciplina fiscal; eficiencia en la asignación de los recursos distribuyéndolos de acuerdo con las prioridades de gobierno y la efectividad de los programas; y eficiencia operacional promoviendo la eficiencia en la entrega de los servicios. Una gestión presupuestaria basada en resultados es necesaria para el logro de los tres objetivos.” Guzmán, Marcela 2003. pp. 6

PE de la DIPRES incluyen recomendaciones de mejoramiento de gestión que alimentan Compromisos Institucionales. Los Compromisos Institucionales y el seguimiento estricto que de ellos hace la DIPRES, están establecidos para asegurar, más que en otros países, el impacto del PE sobre el mejoramiento de la gestión. Asimismo, el carácter público de la información de las evaluaciones permite la vigilancia ciudadana.

- En todo caso, para visualizar todo el aporte potencial del PE al mejoramiento de la gestión es necesario conectar este programa con los demás instrumentos que constituyen el SCG (ver la parte B de este Informe). Actualmente, se está propiciando y fomentando en las instituciones el uso de los resultados de las evaluaciones, de sus Compromisos y seguimiento, a la vez que se están desarrollando e instalando los instrumentos para monitorear o evaluar el desempeño con posterioridad a la evaluación y a los cambios introducidos producto de ésta (marcos lógicos/ indicadores de desempeño, sistema de planificación y control de gestión del PMG, etc.). Se están también ligando las evaluaciones con las definiciones estratégicas y con el Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG y el BGI.

C.2. METODOLOGÍA DE ESTA EVALUACIÓN DEL PE

131. Una vez presentado el diseño del PE en sus objetivos, procedimientos, gestión y recursos humanos, es posible presentar la metodología específicamente aplicada para preparar este Informe de evaluación del PE.

Para evaluar la calidad de las EPG⁷⁴

132. Para evaluar la calidad de las Evaluaciones de los Programas Gubernamentales (EPG), se tomó una muestra de diez informes de EPG seleccionadas aleatoriamente de entre las que se efectuaron en el período 2002-2003. A estas evaluaciones se les aplicó una Tabla de Calificación especialmente diseñada para este fin.^{75,76} Los criterios de evaluación recogidos y valorados en la Tabla de Calificación obedecieron a criterios “básicos” establecidos para asegurar y medir objetivamente la calidad de evaluaciones de marco lógico como lo son las EPG. Esos criterios corresponden a estándares reconocidos a nivel internacional para la evaluación de programas bajo la metodología de marco lógico, que es la seguida en las pautas técnicas de las EPG establecidas por la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

⁷⁴ Ver el Anexo F para una presentación completa de la evaluación de la calidad de las EPG.

⁷⁵ Para mayores detalles de la evaluación completa de 10 EPG, ver el Informe Global del Anexo F “Meta-evaluación de las Evaluaciones de Programas Gubernamentales. Gobierno de Chile.” 25 de junio de 2004.

⁷⁶ La muestra de EPG evaluadas es la siguiente: Chilecompra, Asistencia Técnica, el Centro de Atención Integral y Prevención de Violencia Intrafamiliar, Textos Escolares Educación Básica y Media, Fomento de Inversiones Privadas, Pro-Rural, Relaciones Familiares, Explora y la Generación de Capacidad en Localidades Pobres.

133. Cada uno de los diez informes analizados en función de estos criterios, y la calificación resultante, fueron sometidos a un riguroso análisis de la manera como el reporte de evaluación reúne o no los requerimientos normativos o ideales de una evaluación de marco lógico. Se incluyeron comentarios sobre el grado y la manera en que cada reporte de evaluación satisfizo o no los criterios estándares de evaluación para justificar la nota que recibió cada informe de evaluación respecto de cada criterio y se hicieron también observaciones cualitativas que podrían ser útiles para análisis posteriores de la calidad de las evaluaciones.

134. Para la calificación final de cada informe de evaluación se estableció una escala de calificación, la cual permite situar al informe en un nivel determinado y analizarlo comparativamente en el marco de la evaluación de todos los informes de evaluación bajo estudio. Mediante este método, la suma de las calificaciones otorgadas a las diez evaluaciones serviría de indicador de la calidad de las evaluaciones EPG en general. Asimismo, el análisis global o del conjunto de las diez EPG identifica las principales fortalezas y debilidades de las evaluaciones EPG de la DIPRES cuando se las compara con estándares abstractos basados en prácticas internacionales para evaluaciones de escritorio o de marco lógico.

135. Adviértase desde ya que, tal como se elabora más adelante, esos estándares internacionales trazan un patrón metodológico que, si bien es el patrón seguido por el PE para las EPG, pueden no corresponder a los propósitos particulares del PE en esta etapa de fortalecimiento de la gestión pública en Chile. En otras palabras, el patrón internacional es un punto de referencia, un norte al cual se podría llegar en el futuro; pero la realidad actual de la planeación y la ejecución de los programas en Chile puede imponer ajustes o concesiones para adecuar ese patrón al propósito de fortalecer la gestión en Chile. En este sentido, la metodología utilizada para evaluar la calidad de las EPG presenta limitaciones intrínsecas que resultan particularmente gravosas cuando se la aplica a las EPG, en la etapa de desarrollo de evaluación en la que se encuentra Chile actualmente. A continuación se discuten estas limitaciones y se concluye cuál es el uso y cuál la presentación que de este análisis de calidad hace el presente Informe.

136. Las limitaciones de la comparación con estándares internacionales nacen del hecho de que no existe un método único de evaluación que sea siempre superior a los demás. No puede existir un método único por cuanto los criterios de evaluación tienen que ajustarse a los objetivos y los medios del programa evaluado y a los propósitos de la evaluación. De manera que los criterios de la evaluación y sus pesos específicos deben guardar relación con las metas específicas que se persiguen y con las cuestiones particulares que se están analizando. Es evidente, por ejemplo, que la práctica internacional reconoce las evaluaciones que recompensan la consistencia lógica de un programa. Sin embargo, si las EPG de la DIPRES tiene entre sus propósitos actuales el mejoramiento de los marcos lógicos de los programas, no podría darse una baja calificación a una EPG que no se concentrara en la crítica o en la calificación negativa del marco lógico del programa sino que se esforzara por reconstruir ese marco lógico para dar mayor consistencia y efectividad al programa.

137. O, para citar otro ejemplo, quizás la característica más importante de un marco lógico coherente es cuán claramente se identifican tanto el problema fundamental como los orígenes del mismo. De acuerdo con las buenas prácticas internacionales, un programa de gobierno debe responder a esos problemas; y la evaluación debe ser dirigida a analizar la manera como el programa responde a esas cuestiones. Sin embargo, la DIPRES ha preferido restringir las evaluaciones, y particularmente las EPG, a los objetivos del programa, conectándolos parcialmente con objetivos superiores del servicio, del sector o del gobierno (objetivos estratégicos).⁷⁷ De la conexión entre los marcos lógicos de una misma pirámide jerárquica, que se ordena desde la cúspide de las prioridades gubernamentales y sectoriales y baja coherentemente por las políticas hasta los programas y proyectos, se encargan otros instrumentos del SCG de la DIPRES. Por ello, la metodología de evaluación idónea para las EPG, cuando menos en esta etapa de su desarrollo, no debería atribuir peso a la manera como la EPG analiza las sinergias entre el programa evaluado y los otros programas conexos del gobierno; ni cómo los objetivos, resultados e indicadores de avance del programa encaran los retos de los objetivos superiores. En el mismo sentido, aunque la metodología actual de las EPG pide, correctamente, que el evaluador reconozca el contexto prevaleciente en el momento de la evaluación como un factor importante de los alcances y riesgos del programa, no propone indicadores que coherentemente reflejen la situación contextual o cualifiquen los resultados esperados en función de la gravedad de los supuestos y riesgos del programa.

138. En vista de las consideraciones anteriores, el Anexo F se limita a presentar, como referente, los criterios de evaluación de la calidad de EPG que recomendaría la práctica internacional para este tipo de evaluaciones en general. Son criterios relativamente estándar, que aseguran la transparencia, reducen la subjetividad y facilitan la comparabilidad entre evaluaciones. Presenta también, por vía de ilustración, los pesos específicos que algunos de los expertos en evaluación atribuirían a esos criterios. E incluye igualmente conclusiones y recomendaciones que podrían seguirse para mejorar la calidad sustantiva de las EPG, si se pudiera hacer abstracción de los desafíos y de los propósitos particulares del PE de la DIPRES en el momento actual. Son puntos de referencia que podrían ser tenidos en cuenta, no para variar los objetivos y los métodos de las EPG en esta etapa del desarrollo del PE sino para incorporar más adelante en el PE o, más ampliamente, dentro del conjunto de instrumentos que constituyen el SCG.

139. Incluye también el Anexo F los argumentos y los comentarios preparados por la DCG de la DIPRES, bien sea para separarse de los criterios, o de los pesos relativos de éstos, propuestos en la metodología que seguirían las prácticas internacionales, o para no emplear por el momento una metodología estándar para medir la calidad de las EPG. Como lo refleja ese Anexo F, dos consideraciones determinantes para la DIPRES son: i) el hecho de que la naturaleza de los programas evaluados por la DIPRES no se prestan siempre a la aplicación de todos los criterios metodológicos propuestos en el Anexo F, y ii) el hecho de que la capacidad de absorción de la metodología de las EPG varía mucho de una agencia a otra. Hacer más compleja esa metodología con el solo fin de llenar los estándares que han

⁷⁷ Sin embargo, en los formatos de preparación del presupuesto para el 2005, y en años anteriores el Fondo Concursable, la DIPRES solicitó la identificación de los vínculos de los programas con las definiciones estratégicas. Ver formularios E y K para el proceso formulación presupuesto 2005.

ido depurando la práctica de países que tienen otro punto de partida podría arriesgar la realización de la evaluación, el seguimiento de sus recomendaciones o el grado de apropiación que de ella tienen actualmente los Servicios chilenos.

140. Por lo demás, este Informe complementó la evaluación de EPG incluida en el anexo F con información específica de los participantes en el proceso de evaluación, recogida mediante entrevistas semi-estructuradas y grupos focales. Esta información complementaria incluye las percepciones de los participantes relativas a (i) si la metodología de las EPG es suficientemente flexible para adecuarse a las distintas capacidades de absorción de las agencias, y (ii) cuál es la flexibilidad que debería tener la metodología de EPG para adaptarse a la naturaleza del programa y a la capacidad de absorción de cada institución.

141. Este Informe eliminó del Anexo F las calificaciones producidas para cada una de las EPG incluidas en la muestra de diez o para el conjunto de ellas. Independientemente de que hubo calificaciones tanto positivas como negativas de estas EPG, dos razones justifican la exclusión de las mismas en el Informe: i) por cuanto el propósito de aplicar esa metodología a una muestra de diez EPG no era calificar las evaluaciones sino ilustrar las particularidades del sistema chileno y proponer medidas que podrían adoptarse para reforzar la calidad de las EPG o, más ampliamente, del PE y del SCG en etapas posteriores de su desarrollo, y ii) por cuanto la inclusión de las calificaciones podría prestarse a malas interpretaciones, es decir, a interpretaciones que tomaran las calificaciones como válidas por sí mismas, sin tener en cuenta la naturaleza de los programas evaluados, la capacidad de absorción de los Servicios o los propósitos y las fortalezas de las EPG en esta etapa del desarrollo del PE de la DIPRES.

Para evaluar la metodología de Marco Lógico de las EPG⁷⁸

142. Esta evaluación se basa en una muestra de 15 EPG que cubren los siete años (1997-2003) del programa de evaluación EPG.⁷⁹ Para evaluar los cambios en el transcurso del tiempo, se incluyeron en la muestra cinco programas que fueron evaluados dos veces mediante EPG. Aparte de este criterio, y el de asegurar que exista cuando menos un programa seleccionado por año, la selección de los programas fue aleatoria y no se le dio preferencia a ningún sector.

143. La guía más importante para esta evaluación son las normas fijadas por la DIPRES para las matrices del marco lógico. Según la metodología de la DIPRES, los marcos lógicos son un instrumento para examinar el desempeño de un programa en el transcurso del tiempo. Deben presentar los objetivos del programa y las relaciones causales medio-objetivo y permitir una comprensión de los factores internos y externos que repercuten en su éxito (o fracaso). La evaluación del método del marco lógico seguido por las 15 EPG

⁷⁸ Ver el Anexo B.

⁷⁹ Programa de Equipamiento Comunitario (2), Programa de Escuelas de Sectores Pobres (P-900) (2), Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) (2), Subsidios al Transporte Regional (2), Generación de Capacidades en Localidades Pobres (2), Fortalecimiento de la Gestión Municipal, Subsidios de Enfermedad y Medicina Curativa, Fomento a la Microempresa, Programa de Educación de Adultos EFA y ETEA y Programa de Préstamos Médicos en Salud.

seleccionadas por lo tanto sigue la estructura y los criterios de la metodología del marco lógico prescrita por la propia DIPRES.⁸⁰

Para evaluar la Calidad y la Metodología de las Evaluaciones de Impacto (EI)⁸¹

144. Para evaluar la calidad de los informes de las Evaluaciones de Impacto (EI), se tomó una muestra de dos EI, seleccionadas aleatoriamente, a las cuales se aplicaron los siguientes criterios para este fin: la consistencia con la metodología estándar del Gobierno de Chile para las evaluaciones de impacto; la adecuación de la metodología tal y como se la aplica en la práctica, a la naturaleza del programa y al contexto sectorial del programa específico que se está evaluando; la integración de los métodos cuantitativos y cualitativos; la congruencia entre las preguntas de la evaluación y los métodos de investigación usados, y la calidad del informe (formato, concentración, claridad y correspondencia entre las conclusiones y las pruebas y entre las recomendaciones y las conclusiones). Para más detalles sobre los criterios ver el Anexo G.

145. Asimismo, para evaluar la metodología plasmada en los Términos Técnicos de Referencia y en las Notas Técnicas que deben observar los evaluadores en las Evaluaciones de Impacto se utilizaron los siguientes criterios: el rigor del método de evaluación y la validez probable de los resultados generados; la aplicabilidad de la metodología a la gama de cuestiones sectoriales a las cuales se ha aplicado; y la integración de los métodos cuantitativos y cualitativos (cuestiones como complementariedad y triangulación). Para un análisis de los Términos Técnicos de Referencia para las EI, ver el Anexo G.

146. Al igual que en el caso de la evaluación de la calidad de las EPG, la aplicación de estándares internacionales a las EI dirigidas por la DIPRES debe hacerse con beneficio de inventario. La DIPRES es conciente de que muchos de los programas seleccionados no reúnen las condiciones indispensables para realizar una Evaluación de Impacto *strictu sensu*. En particular, muchos de los programas seleccionados no han sido diseñados de manera que establezcan o sea posible establecer una medida inicial (“línea de base”) de la situación que se quiere corregir con el programa. Tampoco han tenido la cautela de identificar y monitorear un grupo de control, esto es, un grupo que hallándose en la misma situación inicial, no es cobijado por el programa. Aún así, la DIPRES ha comisionado, aceptado y divulgado EI que si bien no todas logran medir rigurosamente el cambio atribuible al programa evaluado, aportan considerable información sobre los méritos de un programa, sobre la manera de mejorarlo y sobre el posible impacto del mismo. No puede perderse de vista que el objetivo principal del PE no es la evaluación *per se* sino el enriquecimiento de las decisiones presupuestarias y el mejoramiento de los programas gubernamentales y, por este conducto, el mejoramiento de la calidad del gasto.

⁸⁰ Para más detalles, ver el Anexo B.

⁸¹ Ver el Anexo G.

Entrevistas y Grupos Focales⁸²

147. Esta evaluación se valió de entrevistas exhaustivas de personas versadas en aspectos particulares del Sistema de Evaluación y de sus conexiones (o la falta de ellas) con las decisiones presupuestarias o con la formación y reforma de las políticas gubernamentales. Estas entrevistas pre-estructuradas incluyeron a profesionales de la Dirección de Presupuesto, la Dirección de la DCG y la Coordinación de las EPG y las EI dentro de la DCG de la DIPRES. Además, la evaluación recurrió a grupos focales con grupos de participantes en las evaluaciones que incluyeron: (i) evaluadores, (ii) cabezas de programas, (iii) coordinadores del ministerio, (iv) personal de la DCG de la DIPRES, (v) jefes de sectores presupuestarios y analistas sectoriales de la DIPRES, (vi) jefes de las DIPLAP del ministerio, y (vii) jefes de las DIPLAP de los Servicios.

148. A través de las entrevistas se buscó conocer primordialmente la visión y la evaluación que altos funcionarios de la DIPRES y de otras unidades de gobierno tienen del PE y del SCG y de las sinergias entre éstos y otros programas o la formación de políticas gubernamentales. A través de los grupos focales se buscó establecer (a) cómo perciben los distintos actores el proceso y la credibilidad de las evaluaciones EPG y EI, y (b) cómo perciben el impacto que tienen las evaluaciones en el proceso presupuestario, la gestión de programas y organismos y la planeación de programas y políticas. Para desarrollar una comprensión contextualizada de las repercusiones de las evaluaciones en el nivel sectorial, se “triangularon” las entrevistas y los grupos focales, conversando con los analistas de presupuesto de la DIPRES, con los jefes de DIPLAP de los ministerios o los Servicios y con los coordinadores del ministerio y de los Servicios.

149. Las entrevistas resultaron particularmente útiles para confirmar o corregir el entendimiento que tenía el equipo del Banco Mundial respecto de los documentos recibidos o para precisar aspectos de la evaluación que los documentos recibidos no trataban de manera completa o de manera actualizada. Ejemplos de estos aspectos fueron: ¿De qué manera y en qué oportunidades se están usando los resultados de las evaluaciones para informar el proceso de preparación de presupuestos?; ¿Qué grado de conocimiento y de apropiación del PE tienen los varios niveles de los ministerios y los Servicios? Por su parte, los grupos focales arrojaron, como se esperaba, el mosaico de percepciones de los participantes y corroboraron que generalmente estas percepciones son parciales, es decir, que cada grupo tiende a apreciar el PE desde el ángulo del papel que desempeña en el proceso de evaluación. Lo que significa que sólo la Dirección de la DIPRES y el nivel directivo de la DCG tienen la visión completa (o, cuando menos, la visión normativa) de los objetivos, los procedimientos, los resultados, los usos y las limitaciones de las EPG o las EI.

150. Naturalmente, las entrevistas semi-estructuradas y los grupos focales son también herramientas limitadas de recolección de información. Producen generalmente información subjetiva (de percepciones) de tipo cualitativo. Por ello, este Informe valoró las entrevistas y los grupos focales de acuerdo con el conocimiento y el papel que desempeñan el actor entrevistado o los participantes en un grupo focal. Asimismo, el Informe atribuyó mayor

⁸² Los detalles de los resultados de las entrevistas y de los grupos focales se presentan en el Anexo D.

peso a las informaciones que estuvieron respaldadas con evidencia, particularmente evidencia recopilada y documentada sistemáticamente, que aquellas que parecen reflejar una opinión o una experiencia particular de los entrevistados. En este sentido, el Informe buscó maximizar la complementariedad entre los resultados cualitativos de entrevistas y grupos focales con la muy completa información cuantitativa provista por la DIPRES y también con la información obtenida de los análisis en profundidad que produjo este estudio del Banco Mundial, es decir, el análisis de calidad de 10 EPG, de 2 EI, de la manera como se utilizaron 3 evaluaciones y de la evaluación del marco lógico desde el inicio del programa de evaluación (1997) basada en una muestra de 15 EPG.

151. En ningún caso se utilizaron las percepciones de los grupos focales para establecer frecuencias o estadísticas de otro tipo sobre las EPG o las EI. De otro lado, las entrevistas y, especialmente, los grupos focales sirvieron para corroborar y completar la información obtenida de las encuestas aplicadas por la propia DIPRES, las cuales se presentan bajo el numeral 2.6. de esta sección metodológica del Informe Técnico.

Estudios de caso de la influencia de las evaluaciones⁸³

152. Esta herramienta metodológica analiza la manera como las evaluaciones son utilizadas o no para apoyar una mejor gestión de programas, una mejor asignación de recursos al nivel sectorial, o una mayor rendición de cuentas por resultados. Para este Informe se estudiaron tres casos de evaluaciones que fueron identificados por la DCG, uno de ellos una EI y los otros dos EPG.⁸⁴ Estos estudios de caso no proporcionan una identificación integral de la manera como se han utilizado los resultados de las tres evaluaciones; más bien, la intención es analizar las razones por las cuales esas evaluaciones han resultado más o menos influyentes y las vías mediante las cuales han producido su influencia.

153. En los tres casos se tuvo como patrón de referencia las mejores prácticas internacionales. Por esta razón, la utilización de estos tres análisis de caso, en cuanto referidos a (o comparados con) la experiencia internacional, se entiende sujeta a las limitaciones y a las reservas que se predicaron más arriba respecto de la comparación internacional con la calidad de evaluaciones EPG o EI. Para mayor elaboración sobre el método seguido, los hallazgos encontrados y la cautela que es necesario tener antes de aceptar las observaciones de estos tres análisis de caso (incluidas las propias reservas introducidas por la DCG), ver Anexo I.

Encuestas anuales del Proceso de Evaluación (2001-2003) y Encuesta de Resultados Intermedios-Finales (enero del 2004)

154. Parte del análisis y de las pruebas contenidas en el documento se basan en los resultados de encuestas que fueron suministrados por la propia DIPRES:

⁸³ Ver el Anexo I.

⁸⁴ Programa de Promoción de Exportaciones (EI), Programa de Equipamiento Comunitario (EPG) y Fondo de Desarrollo de Telecentros Comunitarios, (EPG).

- Las encuestas anuales conducidas por la DIPRES tanto para EPG como para EI
- Encuesta Anónima de Resultados Intermedios-Finales, enero de 2004

155. Los resultados de las encuestas anuales se basan en cuestionarios bastante compactos, administrados a los actores involucrados en evaluaciones EPG como: los evaluadores, los coordinadores de los paneles de evaluación y las “contrapartes institucionales” (CI). Estas encuestas buscan evaluar a: 1) los evaluadores (por los coordinadores); 2) los coordinadores (por los evaluadores); 3) el proceso de evaluación (por coordinadores y evaluadores); 4) los talleres (*jornadas de trabajo*) y la capacitación (por las CI, excepto en el 2001); 5) el panel y el proceso de evaluación (por las CI). Las tasas de respuesta han sido generalmente buenas y la mayoría de las respuestas son favorables, aunque existen algunas variaciones. Además, se observa una tendencia a que las CI sean ligeramente más críticas que los panelistas de evaluación. Esta y otras conclusiones salidas de las encuestas se incluyen a lo largo del documento.

156. Los resultados de la encuesta anónima (a través de Internet) se basan en las percepciones sobre la influencia de las EPG en los resultados intermedios y finales desde el punto de vista de los gerentes de los Programas o los Servicios y los Ministerios. La encuesta se concentra, en particular, en dos de los cuatro objetivos formales del sistema de evaluación⁸⁵: los cambios de gestión y las contribuciones a las decisiones de presupuesto. La encuesta está interesada, no sólo en si las EPG arrojan productos y resultados positivos (los que indudablemente parecen producir), sino también en por qué se obtienen algunos de esos resultados y otros no. En opinión de este Informe, las preguntas de elección múltiple —que buscaron llegar al por qué de lo sucedido— no fueron efectivas: a menudo las pocas respuestas se extendían sobre demasiadas explicaciones; con frecuencia, las elecciones múltiples parecieron no ser de fácil comprensión para los entrevistados. En este sentido, la DIPRES no utilizó los resultados de estas preguntas; esta salvedad está reflejada en su informe de usos y efectos del 2004.

C.3. RESULTADOS DEL PROGRAMA

157. Esta sección de Resultados presenta, primeramente, un balance cualitativo del nivel de los objetivos del PE, el papel de los actores, la metodología y la aplicación de los procedimientos del PE. Enseguida presenta los indicadores de resultado del Programa.

Balance cualitativo de los objetivos del PE

158. El PE cumple con cada uno de los objetivos para los cuales fue creado. El Apéndice a esta sección incluye una discusión técnica del marco lógico del PE, de las premisas para el cumplimiento de sus objetivos y de las condiciones bajo las cuales se puede afirmar que el PE cumple con sus objetivos. La lectura de dicho Apéndice puede ser evitada por quienes no estén interesados en la aplicación de la metodología del marco lógico al PE.

⁸⁵ Los dos restantes son: apoyar el proceso de discusión de la Ley de Presupuestos en el Congreso y disponer de información para rendición de cuentas. Ver la sección B, anterior, que describe el programa y menciona estos objetivos, así como el Cuadro 1.

159. *Contribución a las decisiones presupuestarias.* En primer lugar, el PE enriquece la información para las decisiones presupuestarias. Si bien los resultados de la evaluación no se traducen necesariamente en una variación en los recursos destinados por el presupuesto al programa evaluado, ni orientan forzosamente el presupuesto hacia un aumento o una reducción de las asignaciones al programa con un desempeño positivo o negativo, la evidencia recogida demostró que los reportes de evaluación y los Compromisos Institucionales son tenidos en cuenta en todas las etapas del proceso de preparación y asignación presupuestaria, tanto dentro del Ejecutivo como en los análisis del Congreso y en las discusiones entre el Ejecutivo y el Legislativo.⁸⁶

160. Tres razones explican por qué las evaluaciones carecen de una consecuencia presupuestaria automática o unidireccional. Primero, en un contexto de escasos recursos, no todas las recomendaciones de las evaluaciones que implican aumentos del presupuesto se pueden adoptar automáticamente. Esas recomendaciones necesitan pasar por el método de análisis y filtración de la DIPRES dado que la Dirección de Presupuestos está en mejor posición que lo evaluadores—que necesariamente se centran en uno o dos programas—para juzgar qué programas y/o recomendaciones merecen prioridad. Segundo, los cambios presupuestarios, en particular aquellos motivados por las EI, pueden tomar más de un año en realizarse. Tercero, el uso de la evaluación para ayudar a cortar el gasto probablemente se intensifique en los años de reducción presupuestaria—como ocurrió en Chile en el año 2000 para la reasignación de recursos interanuales e intra-anales. Por estas razones, la DIPRES ha eliminado de los TTR 2004 para EPG, la solicitud de que los evaluadores distingan entre recomendaciones que requieren o no de recursos adicionales.

161. Dado que la relación entre los resultados de evaluación y las asignaciones presupuestarias está lejos de ser determinante, el programa de evaluación de la DIPRES no ha tomado —y no puede tomar— como indicador de resultado del PE la cantidad de cambios presupuestarios motivados principalmente por las evaluaciones. Lo que hace sentido para este objetivo del PE es medir los resultados del Programa con relación a los programas que se recomendaron ser cancelados y se cancelaron, o los programas que se recomendaron se reformaran y en verdad se reformaron. Este es precisamente el tipo de indicadores medidos e informados actualmente por el Programa de Evaluación de la DIPRES, los mismos que se presentan más adelante en esta sección de Resultados.

162. En resumen, el objetivo inmediato de alimentar las decisiones presupuestarias con sólida información de evaluación es cancelar o mejorar los programas y, al final de cuentas, asegurar la efectividad y la eficiencia del gasto. En otras palabras, el Programa de Evaluación, al mejorar el desempeño de los programas evaluados, mejora la calidad del gasto, lo cual es el objetivo final del Sistema.

163. No existen aún indicadores que conecten directamente el PE con el logro de su fin u objetivo final, cual es el mejoramiento de la calidad del gasto público. Estos indicadores de fin son muy difíciles de aislar de la influencia de otros programas del gobierno y de

⁸⁶ Los funcionarios de Hacienda entrevistados, por ejemplo, estimaron que la información de evaluación es necesaria para fortalecer las decisiones de asignación presupuestaria. También insistieron en que el sistema de evaluación de DIPRES sirve para retroalimentar el proceso de toma de decisiones por la vía del presupuesto.

factores exógenos, fuera del control del gobierno, que podrían afectar la calidad del gasto. Sin embargo, esta evaluación sí encontró evidencia de las contribuciones del PE a las decisiones presupuestarias, al mejoramiento de la gestión y a la rendición de cuentas públicas, todas las cuales llevan a inferir que el PE está contribuyendo al objetivo final de mejoramiento de la eficacia y la eficiencia del gasto público.⁸⁷

164. *Contribución al mejoramiento de la gestión.* En segundo lugar, el PE mejora la gestión de los programas mediante la determinación de los Compromisos Institucionales y el seguimiento a los mismos.

165. Cabe resaltar la contribución que ha prestado el PE al mejoramiento del marco lógico de los programas evaluados. Es una contribución que ha ido más allá del alcance ordinario de programas de evaluación externa y que refleja bien la importancia del objetivo de mejoramiento de la gestión –especialmente en los primeros años del PE, cuando muchos programas no contaban con un marco lógico idóneo. Los programas seleccionados para evaluación pasan por un proceso de revisión y, si es necesario, un ajuste de las metas del programa, de los componentes, las actividades o la evaluación de riesgos. La matriz inicial de evaluación refleja, de un modo preliminar, el estado del programa en el año de evaluación; la matriz que se recomienda al final de la evaluación por el evaluador es una segunda fotografía del programa, que actualiza su diseño con base en los resultados de la evaluación. En general, durante el desarrollo de la evaluación la matriz inicial se perfecciona a la luz de nuevos desarrollos y de mayor conocimiento del programa, con el objeto de proponer un diseño que mejore el desempeño del programa. Asimismo, y con posterioridad a la evaluación, en la instancia de trabajo de seguimiento de los Compromisos Institucionales, las matrices se analizan y actualizan incorporando, si corresponde, los cambios que pueden ocurrir entre la finalización de la evaluación y el año en que se realiza el seguimiento de Compromisos.

166. Por lo dicho en los párrafos anteriores, la metodología y los procesos del PE sí han llevado a recomendar cambios en el concepto y en la gestión de un programa. Pero su contribución se ha limitado a asegurar que el diseño y la lógica del programa hagan sentido, es decir, que sean compatibles con sus objetivos, incluyan indicadores de resultados adecuados y estén produciendo los resultados esperados (incluidos los resultados de impacto en el caso de las EI). El aporte que ha hecho el PE al mejoramiento de los marcos lógicos no invade el terreno de competencia propia de los Servicios o los ministerios sectoriales y, en todo caso, es posible que disminuya en la medida en que la cultura de evaluación continúe aclimatándose en Chile y los programas sean crecientemente formulados con observación de los criterios de marco lógico.

167. *Contribución a la rendición de cuentas pública.* El objetivo de la rendición de cuentas tiene que entenderse como restringido a la provisión de información para la calidad general de la Rendición de Cuentas por parte del Ejecutivo, especialmente la rendición de

⁸⁷ Esta consideración fundamenta la recomendación que se hará en la Sección 5 de este Informe Técnico en el sentido de adoptar como objetivo superior del PE la eficiencia en la asignación de recursos, entendida en un sentido suficientemente amplio para que abarque la eficacia del programa, la eficiencia, la economía y hasta la calidad del servicio. Adviértase que la eficiencia del gasto es ya reconocida como objetivo superior del Sistema de Control de Gestión, el cual incluye, como se ha dicho, el PE.

cuentas al Legislativo. Es un objetivo que se enmarca dentro del propósito más general de transparencia en los resultados del gasto público. Pero no puede confundírsele, para fines de esta evaluación del PE, con otros instrumentos o sub-objetivos ordinariamente asociados con la transparencia.

168. En primer lugar, la rendición de cuentas no significa —y la evidencia recogida indica que nunca ha intentado significar— que el PE esté orientado a responsabilizar individualmente a los gerentes de programas, equipos de programa, unidades de servicio o unidades del ministerio por el diseño, la ejecución o el impacto del programa. Tampoco significa que el sistema se propone hacer una evaluación del personal o de las unidades del gobierno que han participado en los programas que están siendo evaluados, o que las EPG y las EI estén orientadas a premiar o castigar sobre la base del desempeño individual o colectivo.⁸⁸ Otros instrumentos del gobierno, incluidos algunos de los otros instrumentos del Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados (ver Sección B de este Informe sobre el SCG) están vinculados a la provisión de tales incentivos.⁸⁹

169. Tampoco persiguen primordialmente las EPG y las EI la rendición de cuentas en cuanto a la revelación y notificación a la sociedad civil. Como se mencionó, el sistema de evaluación de la DIPRES está orientado a enriquecer las discusiones del presupuesto y a fortalecer el monitoreo y el control por parte de la DIPRES y del Congreso. Para alcanzar esos objetivos, el sistema maneja las presentaciones públicas al Congreso, la propia página Web de la DIPRES y varias publicaciones. De hecho, el PE hace accesible toda la información de los procesos y de los resultados de las evaluaciones en página Web, con lo cual permite la posibilidad de acceso por parte de cualesquier ciudadano interesado. Pero la DIPRES no asegura la difusión o los usos de las evaluaciones por la sociedad civil. Esta labor recae en los Ministerios y Servicios responsables de los programas, los mismos que a través del PMG están comprometidos con mejorar la Calidad de Atención a Usuarios, Sistema que fue incorporado por la DIPRES al PMG en el año 2001. El PE de la DIPRES se limita a cumplir eficazmente con la noción ordinaria de la notificación pública la cual, como sustituto de la rendición de cuentas, se detiene en la revelación.⁹⁰

170. Subproductos del PE. Además de la satisfacción de sus objetivos explícitos, el PE produce también otros resultados o beneficios que podrían considerarse subproductos, externalidades o resultados indirectos de este Programa. Entre esos resultados cabe enumerar: i) la formación de una cultura creciente de evaluación dentro de la administración pública, incluido especialmente el fortalecimiento de los ministerios y los organismos en la metodología de marco lógico, en el mejoramiento de indicadores de

⁸⁸ Cosa distinta es que las EPG y las EI pueden producir información que las directivas del servicio y los gerentes del ministerio pueden usar para sus propias evaluaciones internas del personal. En particular —y esto fue percibido correctamente por los gerentes de programas que participaron en los grupos focales— la falta injustificada de cumplimiento con los compromisos institucionales acordados entre DIPRES y los servicios o ministerios podría utilizarse en las evaluaciones sobre el desempeño del personal.

⁸⁹ Esta aclaración es necesaria, y convendría que la DIPRES insistiera en ella, para disipar la percepción de algunos participantes en el sistema que vinculan las EPG o las EI a premios o castigos presupuestarios o a las evaluaciones del personal.

⁹⁰ Los participantes en el programa de evaluación también parecen ser conscientes del hecho de que el PE no está principalmente orientado a informar a la sociedad civil o a promover el control social. Muy pocas fueron sus referencias a la información o al control de la sociedad civil. Por lo general, los participantes no parecían estar preocupados con evaluaciones que exponen al personal responsable al control de la sociedad civil.

resultado y en la producción de la información necesaria para la evaluación; ii) una contribución limitada a la formulación de políticas. En este respecto, las EPG y las EI arrojan luz sobre la factibilidad, los costos y la efectividad de los programas que desarrollan las políticas actuales y sobre las conexiones lógicas entre programas y políticas; las EI son, además, un insumo fundamental para juzgar si los resultados finales de un programa y, a través del programa, de la política misma, se han logrado o no, o si se necesitan o no políticas o instrumentos complementarios o alternativos para conseguir el cambio deseado; iii) una contribución al fortalecimiento de la transparencia gubernamental, y iv) un aporte al monitoreo y al control de la efectividad y la eficiencia de los programas del gobierno.

171. *Contribución a la formación de una cultura de evaluación.* El programa asigna tiempo de su reducido personal a la capacitación de los evaluadores externos y a los Servicios o ministerios por igual. Además de capacitación, el programa invierte considerables recursos en la difusión electrónica, y además proporciona incentivos (como el reconocimiento de las evaluaciones en las decisiones presupuestales) que envían señales conductuales a todo el gobierno y al sector privado. Es más, este resultado parece ser sumamente aconsejable para la sostenibilidad del sistema de evaluación a mediano plazo. Si Chile fuera a seguir a otros países que han optado por delegar o inicialmente instalar la capacidad de evaluación en los ministerios y los Servicios sectoriales, la difusión de la cultura de la evaluación sería una condición *sine qua non* para la evolución prevista del sistema.

172. En este sentido, desde el 2001 DIPRES acordó formalmente con MIDEPLAN que este Ministerio aprobase la calidad del marco lógico en los programas que se presentan al Fondo Concursable y realizase el trabajo de asistencia técnica a instituciones para la preparación de las matrices de marco lógico (MML) en el proceso de formulación de los presupuestos 2001 a 2003, período en que operó el Fondo Concursable.⁹¹ MIDEPLAN ha continuado entregando asistencia a las instituciones en marco lógico para la formulación del presupuesto cuando se le ha solicitado.

173. Las discusiones con los grupos focales y las entrevistas con los actores principales involucrados en los procesos de evaluación dieron por resultado que el personal de los ministerios y los Servicios acogen con beneplácito otros instrumentos de la DIPRES, como las Definiciones Estratégicas, y los PMG (Programas de Mejoramiento de la Gestión), y los consideran parte de una estrategia general de aclimatación de la evaluación en el sector público chileno. También perciben que los esfuerzos de DIPRES hacia un sistema de control de gestión integral están produciendo un cambio voluntario en la cultura de la gestión; de una basada en las reglas y los temas relativos a los procesos, hacia una cultura interesada en los resultados.

174. *Contribución a la formulación de políticas.* Si bien las EPG y las EI no están concebidas para evaluar la eficiencia en la asignación mediante comparaciones intra e

⁹¹ Presentación de Iniciativas: nuevos programas o propuestas: programas por expandir, a través del Formulario E durante la elaboración del presupuesto. Asimismo, se exigió en la formulación del presupuesto 2005 a todos los programas que han sido evaluados entre 2000-2004 y/o tuvieron financiamiento del Fondo Concursable entre 2001-2003 presentar el mismo formato a través del formulario K.

intersectoriales –ni lo está ninguna evaluación de programas por definición– sí están planteando preguntas y proporcionan recomendaciones sobre las funciones de producción de un servicio.⁹² Esas preguntas y recomendaciones agregan valor al proceso de formulación de nuevas políticas o de reforma de las existentes, sea para estimar su factibilidad y sus riesgos, sea para anticipar la efectividad o la eficiencia de una estrategia de ejecución de políticas. Lo que es más importante, el proceso de selección de los programas a evaluar se ha basado a menudo en las inquietudes que sobre un programa tienen los mismos hacedores de políticas.⁹³ Es más, el ciclo de evaluación brinda oportunidades significativas para que los hacedores de políticas conozcan los resultados de la evaluación, ya sea en el momento de tratar los resultados de evaluación y los Compromisos con los niveles superiores del ministerio o del servicio, o en el momento de las discusiones del presupuesto sectorial con los especialistas sectoriales de la DIPRES, o en el momento de las reuniones internas de la DIPRES entre el Director del Presupuesto, la División de Control de Gestión y los especialistas sectoriales del correspondiente sector presupuestario; también en el momento de las discusiones del presupuesto con el Ejecutivo-Legislativo. Por último, pero no menos importante, el Comité Interministerial y el Director de Presupuesto garantizan el uso de los resultados de evaluación en las decisiones de Presidencia y de Gabinete sobre las prioridades del programa de gobierno.

Apéndice. El Marco Lógico del PE

175. El gráfico 3 busca integrar los objetivos y los resultados del PE presentados en el marco lógico del programa con sus resultados adicionales o subproductos (algunos más intencionales que otros que podrían caracterizarse de externalidades del PE), desarrollados en la Sección 3.1. Este ejercicio ayuda a organizar y entender mejor las relaciones causales, tanto internas como externas, del PE. El punto de partida son los objetivos que componen las EPG y las EI. En la práctica, se puede percibir que el PE es actualmente exitoso en cumplir con sus objetivos estrictos, es decir, cumplir con las evaluaciones de ambos componentes en el nivel inferior de resultados del gráfico.

176. El *propósito* del Programa no es simplemente la suma de los resultados de los dos componentes. Dado que alcanzar el resultado del componente no significa automáticamente que el *propósito* se hubiere alcanzado, debe haber otras causalidades en el proceso. En otras palabras, algunas hipótesis o supuestos deben cumplirse para que se alcance el objetivo del *propósito*. Este objetivo se define como la integración de la información generada por el PE al proceso presupuestario y a la gestión de los programas públicos en términos de eficacia, calidad, economía y eficiencia. Hay algunos supuestos sobre los factores externos relevantes (es decir, factores que escapan a la responsabilidad de DIPRES) que brotan de la naturaleza del *propósito*:

⁹² Influir la formulación de políticas no es directamente un objetivo del programa de evaluación ni es éste programa parte del proceso de formulación de las políticas sectoriales. Hipotéticamente, la cantidad, la calidad y los usos de las evaluaciones podrían haber sido plenamente satisfactorios aun cuando las evaluaciones no hubieran agregado ningún valor al proceso de cambiar o cancelar las políticas existentes o introducir nuevas.

⁹³ Ver la Sección a continuación sobre la selección de programas.

177. Para alcanzar el *propósito*, los tomadores de decisiones del Congreso y del Gobierno deben tomar en cuenta las evaluaciones terminadas y deben tener la capacidad de sacar conclusiones de las recomendaciones y de seguirlas, de tal forma que sin los resultados de las evaluaciones no hubiesen podido hacerlo.⁹⁴

178. Para alcanzar el *propósito*, los tomadores de decisiones de los programas, así como de los Servicios y Ministerios correspondientes, necesitan absorber las recomendaciones que resultan de las evaluaciones e implementar los cambios que éstas propongan. Para que ello suceda, es necesario que exista la cooperación de actores distintos a la DIPRES, como la SEGPRES, los Servicios y los Ministerios.⁹⁵

179. Para alcanzar el *propósito*, los actores (en este caso el Congreso y la DIPRES, primordialmente responsable del PE) necesitan tener cuando menos un entendimiento básico sobre la credibilidad del instrumento de evaluación.⁹⁶ En el gráfico 3 la supervisión y control forma parte de la información de asignación del presupuesto.

180. Con base en los resultados de este informe, podemos concluir que estos supuestos reflejan la situación actual, y que, consecuentemente, el PE alcanza el objetivo de su *propósito*. El nivel más alto de objetivos del marco lógico, el *fin*, está separado del propósito. El marco lógico define este objetivo último hacia el cual el programa contribuye como la mejora del gasto público. Existen varias formas en las que el PE puede contribuir a cumplirlo.

181. Los objetivos centrales del PE son mejorar la asignación de recursos y mejorar la gestión de los programas. Por lo cual, si el *propósito* se alcanza, se alcanzan por ende estos dos resultados. Lo mismo se sostiene para la mejora de los programas y el fortalecimiento de su gestión. Es claramente evidente que mejores programas implicarían mejor calidad del gasto público, posiblemente en ambos términos, eficiencia y eficacia. Su cuantificación continúa siendo un asunto sin resolver dada la complejidad en medir este tipo de resultados.

182. Se ha señalado que la evaluación de programas ha ayudado a formar una cultura de evaluación en el sector público chileno, para las autoridades de DIPRES un resultado intencional. De alguna manera, este cambio cultural contribuye directamente a un mejor gasto público, por ejemplo profesionales de los Servicios diseñan mejores programas con una orientación hacia resultados en mente, gastan responsablemente los recursos, etc. En el gráfico causal, el resultado más importante puede ser el círculo virtuoso entre la evaluación de programas y la cultura de evaluación. El programa guió el cambio cultural; pero una

⁹⁴ El análisis de los usos de las evaluaciones y de las razones de estos usos es el objeto de tres estudios de caso que se presentan en el Anexo I de este Informe

⁹⁵ Que este supuesto sea legítimo o no depende en cierta medida del entendimiento que se tiene en Chile respecto de los límites de intervención de las entidades participantes en el proceso. Es decir, de la manera como este entendimiento define que los supuestos sean externos o internos al control de la DIPRES. Puesto que la DIPRES misma sigue los compromisos institucionales acordados con base en las recomendaciones, ella tiene control parcial de la manera como las agencias observan las recomendaciones de las evaluaciones. Podrían darse factores completamente exógenos que pudieran empujar a los tomadores de decisiones relevantes a ignorar, retrasar o debatir los resultados de las evaluaciones, casos en los cuales los supuestos no se cumplirían. Estos factores podrían ser falta de capacidad, intereses divergentes, o intereses políticos.

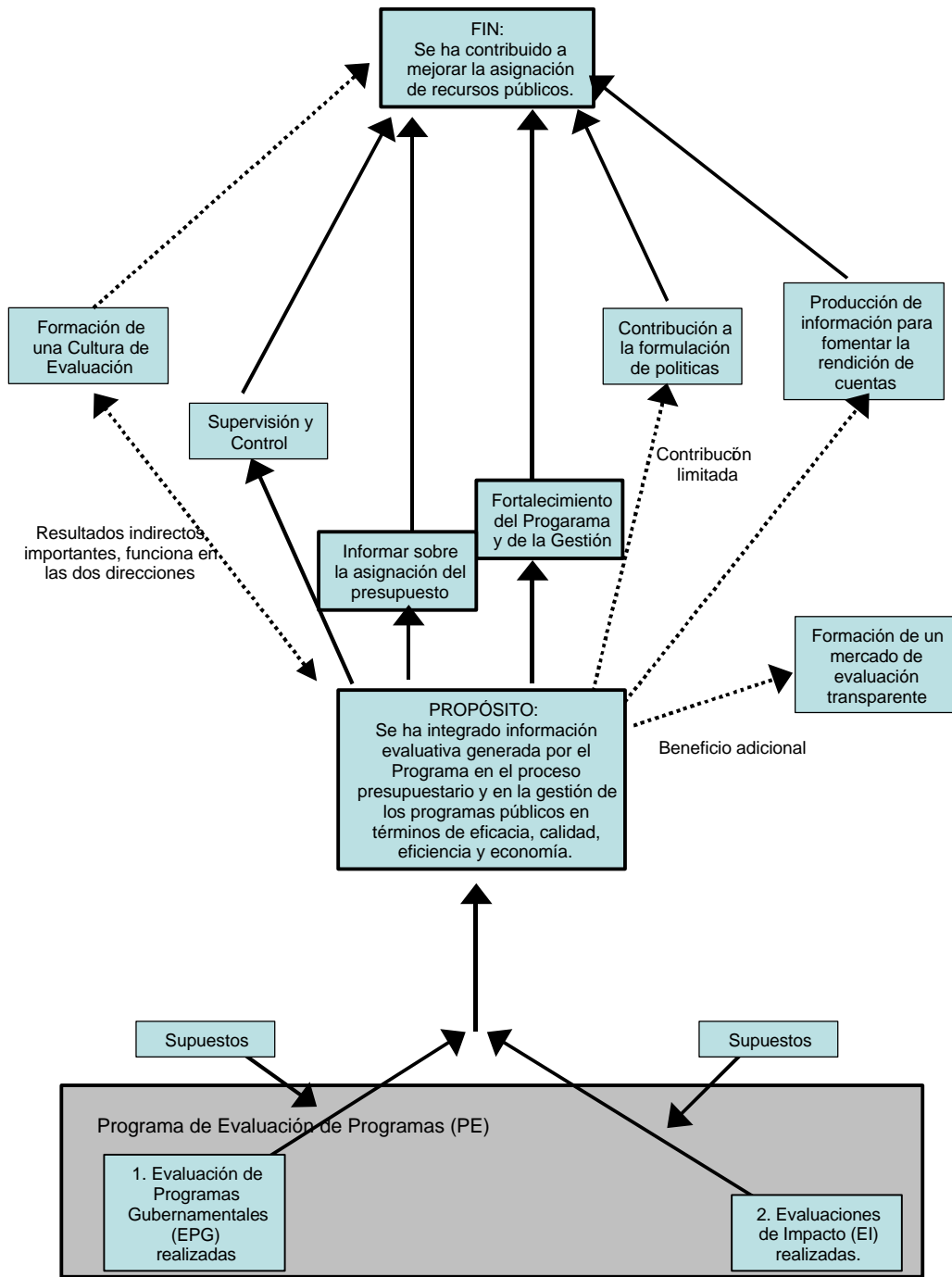
⁹⁶ Ver, en particular, Anexos F, G e I de este Informe.

cultura de evaluación firme fortalece entonces la evaluación del programa – por ejemplo haría supuestos mas sólidos para el *propósito* – y a través de un programa fortalecido contribuye al *fin*. Aunque este resultado es mucho menos *directo*, puede contribuir sustancialmente a la sostenibilidad del programa exitosamente en el largo plazo.

183. Otro resultado importante del programa es el fortalecimiento del monitoreo y control de los programas. Su impacto en la calidad del gasto público puede ser positivo, porque Hacienda puede vigilar eficientemente y dar seguimiento a sus prioridades. Sin embargo, un sistema demasiado centralizado puede tener impactos negativos.⁹⁷

⁹⁷ Para una discusión más elaborada de este punto, ver Descripción del Programa y el Anexo H sobre la experiencia de evaluación de Australia.

Gráfico 3. Programa de Evaluación (PE) - Resultados y Objetivos



184. Otros resultados del sistema PE, no tan importantes actualmente, también fueron identificados en la Sección 3.1. El Programa hace contribuciones limitadas a la elaboración de políticas, que claramente mejorarían el gasto público. La conexión entre un programa y la política que sirve no es muchas veces directa ni fácil de establecer; tampoco parece ser clara en este momento. Pero la DIPRES está dando pasos hacia allá, que respetan la integridad del PE, lo conectan con otros instrumentos del SCG (Definiciones Estratégicas, Indicadores de Desempeño, PMG, ECG) que tienen vínculos más directos y más fuertes con el nivel de la contribución a los instrumentos. En teoría, la rendición de cuentas del gobierno contribuye a mejorar el gasto al proveer información/reacciones (*feedback*) y fomentar un comportamiento responsable. El PE no tiene la intención explícita de incrementar la rendición de cuentas, pero las evaluaciones producen información que la mejorará en cierta medida. Finalmente, el programa ayudó en la formación de un mercado de evaluación transparente. Este es claramente un subproducto (*by-product*) que no contribuye *per se* al *fin*.

185. Hoy por hoy, la matriz de marco lógico del PE no contiene supuestos ni considera factores de riesgo para la relación entre el *propósito* y el *fin*.

Balance cualitativo del papel de los actores del PE

186. El siguiente balance cualitativo da cuenta de que, de acuerdo con la evidencia documentaria recogida y con la evaluación de la información de entrevistas y grupos focales, los participantes en el PE están cumpliendo con los roles que les corresponde según el diseño del Programa⁹⁸:

187. La Secretaría de la Presidencia y el Ministerio de Planificación limitan generalmente su participación a las discusiones de orientación del PE. En cuanto a los procedimientos mismos del PE, estas dos importantes entidades del Ejecutivo se circunscriben a proponer programas para evaluar y a participar en la selección de panelistas junto con la DIPRES. De manera que la visión y la gestión del PE estriban fundamentalmente en la DIPRES.

188. Respecto a los especialistas sectoriales de la DIPRES. La cultura orientada a resultados está apenas creciendo entre ellos, en la medida en que este personal se somete a entrenamiento adicional conjuntamente con la División de Control de Gestión de la misma DIPRES. Hasta hace apenas poco tiempo, el personal de presupuesto estaba sólo filosóficamente identificado con el PE; en los últimos años se observa mayor apropiación y compromiso con el Programa. Es importante observar, en este contexto, que los Servicios demandan generalmente una mayor especialización sectorial en las evaluaciones y que los especialistas sectoriales de la DIPRES pueden enriquecer los términos de referencia y los contenidos mismos de las evaluaciones contribuyendo con asistencia, documentación y discusión de las materias sectoriales o específicas del programa.

⁹⁸ Ver Anexo E.

189. Las contrapartes institucionales en los Servicios y Ministerios se interesan y se involucran considerablemente en la evaluación desde el momento mismo en que su programa es seleccionado y deben preparar la información básica requerida por los evaluadores. Pero el nivel de interés y participación, manifiesto en el nivel del programa, se debilita en la medida en que se asciende hacia cargos superiores de los Servicios y de los Ministerios. Dado que el objetivo clave del sistema de evaluación es el perfeccionamiento de los programas, los interlocutores sectoriales primarios del proceso de evaluación son los gerentes y el personal de los programas. Los jefes de planeación o los niveles directivos de los Servicios y los ministerios concentran su intervención durante el proceso de evaluación en la discusión de las conclusiones, recomendaciones y Compromisos Institucionales para cambiar aspectos identificados en las recomendaciones. Por esta razón, los funcionarios directivos de los Servicios están generalmente menos informados de la evaluación que el personal del nivel de programa; asimismo, los ministros o el personal directivo de los ministerios están poco familiarizados con las evaluaciones, particularmente las EPG.

190. Los congresistas están llamados a observar y discutir los fundamentos, las conclusiones y las recomendaciones producidas por el PE. Sin embargo, el uso de la evaluación por parte del Congreso parece haber sido, en la práctica, limitado. Desde el punto de vista de su participación en el Programa de Evaluación, el Congreso se ha limitado generalmente a recomendar muy pocos programas para ser evaluados. Los congresistas, si bien celebran la calidad y la prontitud de la información producida por el PE, y apoyan el Programa, no parecen utilizar esta información ni aportar creativamente al PE (por ejemplo, con más propuestas de programas que ellos consideran que debieran ser evaluados o con opiniones sobre la calidad de los programas evaluados) en la medida en que están posicionados para hacerlo.

191. Los párrafos inmediatamente siguientes resumen los resultados principales, informados en detalle en el Anexo D, en cuanto a la **percepción** de los diferentes grupos de actores institucionales con respecto a la función que cada uno de ellos cumple y al valor agregado de otros participantes en el sistema. Si bien las percepciones no son particularmente importantes con relación al diseño mismo del PE, sí reflejan preocupaciones de los actores que podrían debilitar su sentido de pertenencia y su grado de compromiso con el PE. Es decir, son una observación que no incide en los resultados obtenidos pero sí podría afectar la sostenibilidad futura del Programa.

192. *Percepción de excesiva centralización del PE.* De entre las observaciones expresadas por los participantes, una de las más notorias tiene que ver con el grado de centralización del PE en la DIPRES. La percepción, expresada principalmente por *las agencias ejecutoras* de los programas evaluados, consiste en que la DIPRES, que preside el Comité Interministerial, concentra el manejo y la autoridad del Programa de Evaluación. La autoridad de la DIPRES dentro del PE es generalmente percibida como positiva y es atribuida a los siguientes factores: i) el enorme peso de la Dirección de Presupuesto, no sólo en el Ministerio de Hacienda, sino en el seno de las principales decisiones programáticas del gobierno; ii) la DIPRES respalda la credibilidad del Programa de Evaluación con su grande prestigio técnico y con los altísimos índices de efectividad y eficiencia de la División de Control de Gestión. Por todo lo anterior, la mayoría de las agencias ejecutoras reconoce que la DIPRES es la entidad llamada a liderar un sistema

centralizado de evaluación y que las rutinas estandarizadas impuestas por la DIPRES, si bien imprimen rigidez, son las que aseguran que el sistema de evaluación funcione con economía, objetividad, calidad y prontitud. Del otro lado, las agencias ejecutoras hallan que el modelo y los procesos de evaluación son ocasionalmente muy rígidos y no dan cabida a consideraciones particulares del servicio. En este sentido, quisieran que el servicio participara con más voz en el diseño mismo de los términos técnicos de la evaluación.⁹⁹ Más aún, estas mismas agencias perciben que los *evaluadores* son generalmente agentes creíbles y eficaces, pero están frecuentemente insatisfechas por lo que perciben como una débil especialización sectorial en algunos de los evaluadores y por un desempeño a veces minimalista, especialmente en las EPG.¹⁰⁰ Y, como algunas de esas agencias se perciben a sí mismas como competentes en materia de evaluación, aspiran a jugar un mayor papel en el proceso de evaluación de su propio servicio o sector, quizás mediante delegación de la DIPRES o certificación por una entidad independiente.

193. *La percepción que los evaluadores y los Servicios tienen de la información necesaria para la evaluación.* Los datos e información que reciben de los programas son a menudo de calidad deficiente, están incompletos y son incongruentes. Los evaluadores indicaron que ello se debe a que algunos de los programas evaluados no tienen información de calidad o la información es enteramente inexistente. En otros casos, los responsables de los programas seleccionan qué información comparten y cuál no comparten con los evaluadores. Si bien la DIPRES les brinda una ayuda significativa para obtener información de los programas y las instituciones, y llega al punto de apoyar recolección de información de campo en algunos casos de EPGs, a través del financiamiento de estudios de casos, los evaluadores encuentran que el apoyo de la DIPRES no siempre es suficiente para que ellos obtengan la información que necesitan.¹⁰¹ Argumentan que frecuentemente tienen que depender de sus propios contactos personales para obtener información.

194. La percepción de deficiencia en la información es compartida por el personal responsable del programa. La mayoría de los participantes argumentó que, debido a la manera como se registran los gastos gubernamentales, es a veces difícil suministrar la información de gasto que los evaluadores requieren según los términos de referencia preparados por la DIPRES. La institución cuenta con un mes para recoger y organizar la información que se requiere para la evaluación. En vista de que este tiempo es

⁹⁹ Adviértase que esta percepción no tiene que ver con la formulación de la política sectorial en términos generales, los ministerios expresaron confianza en que ellos están efectivamente a cargo de la política sectorial y se mostraron abiertos a alinear esas políticas con las Definiciones Estratégicas, ya fuera a través de la DIPRES o de la SEGPRES o de ambas instituciones.

¹⁰⁰ Algunos de los Jefes de Programa entrevistados, cuyos programas habían sido evaluados con EI, estimaron que los evaluadores no tenían suficiente conocimiento específico del subsector o la materia específica de su programa. Algunos jefes de programa opinaron que el análisis de los evaluadores de EPG carecía de suficiente profundidad por ser únicamente una evaluación de escritorio. Nótese que esta última percepción en nada contradice los objetivos ni los resultados esperados de las EPG. Estas son evaluaciones rápidas, de escritorio, que deben producir recomendaciones de mejoramiento del programa con base en información fundamentalmente secundaria. De hecho, la información producida por las EPG puede hacer aconsejable realizar una posterior evaluación de impacto.

¹⁰¹ Además, la DIPRES ha sido flexible, no exigiendo completar todas las secciones del Informe cuando la información es inexistente o simplemente el análisis sugerido no aplica para el programa evaluado.

relativamente breve, los mismos funcionarios de los programas no confían a veces en la calidad de la información que proporcionan a los evaluadores. Por esta razón, los funcionarios a cargo de los programas recomiendan que la DIPRES trace lineamientos *ex-ante* para que los Servicios lleven regularmente la información que ellos deben suministrar a los evaluadores. Y, de hecho, así lo viene haciendo la DCG a través de su insistencia en los Compromisos de mejoramiento de la información y del seguimiento a estos Compromisos.

195. La anterior percepción parece particularmente importante por cuanto ella coincide con los análisis incluidos en los Anexos F, G e I respecto de las deficiencias de información para llevar a cabo EPGs o EIs. Cuando menos parte de la percepción, y de la observación de aquellos anexos técnicos, podrían explicarse por el hecho de que el diseño del PE admite, como se dijo más arriba, evaluar programas que no reúnen todas las condiciones de tales, particularmente las condiciones de buena formulación de marco lógico y de información indispensable para una rigurosa evaluación. Este sacrificio deliberado de calidad busca, como también se dijo ya, que el PE contribuya al mejoramiento de la formulación de los programas y a identificar y elevar la calidad de la información requerida para evaluar sus resultados. De manera que la DIPRES está dispuesta a sacrificar los estándares teóricos de una evaluación para obtener el beneficio del mejoramiento del programa. Y así será, seguramente en forma decreciente, mientras los programas sean mal formulados o no lleven la información que requieren en principio las evaluaciones.

196. *Percepción de los evaluadores respecto del proceso de selección y la división del trabajo entre los panelistas.* Los participantes en los grupos focales de evaluadores señalaron los beneficios de trabajar con evaluadores con de diferentes disciplina o con diversas experiencias profesionales, lo cual ha significado un gran aprendizaje e implicado un reto al tener que producir conjuntamente una buena evaluación de escritorio. Observaron, sin embargo, que aunque formalmente están establecidas las tareas de los panelistas en el contrato tipo, en la práctica, la división de las responsabilidades dentro de los paneles no parece quedar suficientemente clara. Por consiguiente, los coordinadores a veces hacen gran parte del trabajo que los demás miembros del panel no completan, lo cual les agrega carga adicional como coordinadores y responsables de la evaluación.

197. *Los Incentivos de los evaluadores.* Los participantes de los grupos focales coincidieron en que la remuneración que ellos reciben por realizar una EPG no es suficiente para la cantidad de trabajo que la misma implica. Sin embargo, la evidencia empírica contradice la percepción de que los evaluadores son remunerados por debajo de las tarifas del mercado. De hecho, la DIPRES cada año recibe propuestas (aproximadamente 160 en promedio, para realizar 13 EPGs en promedio) de muy buena calidad cuando se hace la selección para evaluar los programas. Además, los propios evaluadores de EPG también expresaron que disfrutaban hacer este tipo de trabajo, en el cual aprenden, conocen otros expertos del sector y, lo más satisfactorio, sus recomendaciones son tomadas en cuenta. En el caso de las EI, los evaluadores consideran satisfactoria su remuneración.

198. *El creciente papel de los analistas sectoriales de la DIPRES.* Los analistas sectoriales de la Dirección de Presupuesto han venido incrementando su aporte al PE y su

utilización de los resultados de las evaluaciones. Como se hallan todavía en una etapa de transición hacia un mayor rol con relación al PE, no sorprende que las percepciones que ellos tienen del Programa sea muy variada de un analista a otro. En la práctica su rol es examinar la calidad y la consistencia de los datos presupuestarios de los programas evaluados y las implicaciones presupuestarias de las recomendaciones de los evaluadores. Además de las dimensiones estrictamente presupuestarias, su papel incluye señalar los ámbitos más relevantes que debe considerar la evaluación y, de manera más general, revisar y formular observaciones a los términos de referencia de las evaluaciones antes de que los evaluadores sean contratados, lo cual hallan a veces es difícil de cumplir por las demandas de tiempo que les imponen sus otras funciones.

La metodología del PE

199. Esta sección sintetiza los resultados de la evaluación de los modelos de evaluación, la metodología y los informes producidos para las EPG y EI sobre la base de: 1) el análisis del marco lógico con base en quince casos de EPG (Anexo B), 2) la evaluación exhaustiva de diez reportes de EPG (Anexo F), 3) el análisis de los Términos Técnicos de Referencia para las EI y de la calidad de las EI con base en dos evaluaciones de caso (Anexo G), y 4) el análisis en profundidad de los usos de tres evaluaciones (Anexo I).

200. *Evaluación¹⁰² del marco lógico de las EPG¹⁰³*. La sencilla y estandarizada metodología del marco lógico de la DIPRES para las EPG ha sido sumamente valiosa para lograr evaluaciones objetivas y sistemáticas de un gran número de programas año tras año. A pesar de las reservas de algunos de los participantes en los grupos focales, la metodología del marco lógico promovida y prescrita por la DIPRES es quizás el factor individual de mayor peso para explicar la efectividad, economía y credibilidad de las EPG y la difusión de una cultura de evaluación (gestión) dentro del sector público de Chile. Dicho esto, vale la pena poner a prueba el marco lógico de las EPG contra un marco lógico ideal. Aunque esta norma puede no ser adecuada para las finalidades específicas de las EPG, especialmente de las EPG en la etapa actual del desarrollo del SCG de Chile, todavía proporciona un punto de referencia desde el cual pueden elaborarse recomendaciones prácticas— así sean marginales. Esta es la finalidad de esta sub-sección.

201. La DIPRES requiere que cada evaluación de EPG contenga un marco lógico para el programa evaluado. No todas las EPG contenían en los inicios del EPG un marco lógico, pero desde 1999 se lo requiere y se lo aplica sistemáticamente durante la evaluación. La metodología de matriz de marco lógico chilena sigue claramente el diseño de marco lógico utilizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (IADB).¹⁰⁴

¹⁰² Este análisis se basa en una muestra de quince (15) evaluaciones EPG, los Términos de Referencia para el programa EPG, el documento de Marcela Guzmán “*Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena*”, de octubre del 2003, y el documento “*Metodología para la Elaboración de la Matriz de Marco Lógico*”.

¹⁰³ Más detalles sobre los puntos discutidos en esta sección pueden hallarse en el Anexo B.

¹⁰⁴ Ver “*EVO – Evaluation - A Management Tool for Improving Project Performance*” disponible en línea en el sitio Web www.iadb.org.

202. En los dos primeros años del programa de EPG se usaron pocos marcos lógicos. Aunque la metodología y los conceptos de ML se aplican desde 1997, el marco lógico se introdujo de manera sistemática al Informe Final de EPG en 1999. En general, el marco lógico de la EPG permaneció inalterado después de su introducción. A partir de 1999 no se añadieron o quitaron categorías importantes en la lógica horizontal o vertical. El formato de presentación de la matriz de marco lógico de la EPG sí cambió en el transcurso de los años, pero esto no tuvo una repercusión importante sobre la función que ha cumplido el marco lógico desde cuando fue introducido. La única área que muestra una evolución es la presentación de los indicadores, que fue perfeccionada en varios años y se tornó recientemente más compleja dado que los indicadores ahora se desglosan en cuatro dimensiones (eficacia, calidad, eficiencia, economía) y bajo estándares más exigentes (calidad de la formulación pertinencia, dimensiones, ámbitos, etc.). Asimismo, a partir de 2001 se elaboran las Notas Técnicas como documento metodológico complementario cuyo objetivo es precisar y profundizar temas relativos a la evaluación de programas públicos.

203. La comparación de los marcos lógicos de la muestra seleccionada de programas que fueron evaluados dos veces resalta la evolución de la metodología de marco lógico (ver cuadro C.3.3.1). En todas las instancias, los indicadores están mucho mejor organizados como resultado de su mejoramiento a través del tiempo. En los últimos años, la metodología se aplica con mayor uniformidad y se mejora el entendimiento de la lógica interna del marco lógico. Errores que muestran deficiencias en el entendimiento de la metodología de marco lógico ocurrían en algunos casos en los primeros años, pero en ninguno de los casos revisados de entre aquellas evaluaciones que se hicieron después de 1999-2000.

Cuadro C.3.3.1. Cambios en el marco lógico para las EPG en el transcurso del tiempo* (1997-2003)

1997	<ul style="list-style-type: none"> • Tres EPG examinadas en esta muestra, de un total de 20 EPG realizadas. • El formato horizontal es similar al marco lógico actual. • El formato vertical es diferente, su cadena causal es del siguiente modo: <i>actividades</i> → <i>componentes</i> → <i>propósito</i> → <i>fin</i>. La forma de expresión del componente no es adecuada para la lógica vertical de la matriz, que es de pasos de causa y efecto. Este formato no se vio en ninguna otra EPG.¹⁰⁵ • Puede inferirse la falta de experiencia con el formato del marco lógico en un principio porque éste no concuerda con la metodología actual. • Los indicadores no están diferenciados.
1998	<ul style="list-style-type: none"> • Dos EPG examinadas en esta muestra, de un total de 40 EPG realizadas.
1999	<ul style="list-style-type: none"> • Dos EPG examinadas en esta muestra, de un total de 20 EPG realizadas. • La plantilla <i>Informe Final</i> de la EPG ahora contiene referencia a la lógica vertical y horizontal del marco lógico, todas las EPG contienen marcos lógicos. • El formato vertical del marco lógico cambió para presentar este formato: <i>actividades</i> → <i>componentes</i> → <i>propósito</i> → <i>fin</i>. La lógica vertical permanece inalterada después de 1999. Observe que el nivel del <i>fin</i> nunca contiene indicadores o supuestos. • Columna de indicador separa <i>indicadores actuales e indicadores posibles</i>. • Aparece un glosario de términos, Glosario Técnico de Marco Lógico, que define conceptos del ML en los formatos.
2000	<ul style="list-style-type: none"> • Una EPG examinada en esta muestra, de un total de 18 EPG realizadas. • Se abandona la columna de indicadores dividida. El resto del Marco lógico inalterado.
2001	<ul style="list-style-type: none"> • Dos EPG examinadas en esta muestra, de un total de 19 EPG realizadas. • La plantilla de EPG ahora incluye dos marcos lógicos, un marco lógico observado que describe el programa tal como es y un marco lógico propuesto que incorpora los cambios propuestos por los evaluadores. A menudo no está claro si el primer marco lógico fue usado de antemano o fue creado por la institución junto con los evaluadores para captar el status-quo. • Los indicadores ahora se diferencian en cuatro categorías: eficiencia, efectividad, calidad y economía (según se define en la metodología de marco lógico utilizada actualmente). • Se elaboran las Notas Técnicas • Se elabora documento de metodología para desarrollo de ML y se incorpora como anexo el documento de indicadores que define requisitos y características.
2002	<ul style="list-style-type: none"> • Tres EPG examinadas en esta muestra, de un total de 15 EPG realizadas. • No se observaron cambios importantes en el marco lógico. • Se incorpora una matriz específica de medición de indicadores como parte de la matriz de evaluación del programa, cuyo objeto es hacer explícita la cuantificación de los indicadores de la matriz de ML de evaluación.
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Dos EPG examinadas en esta muestra, de un total de 13 EPG realizadas. • No se observaron cambios importantes en el marco lógico.

*Nota: Todos los años se han perfeccionado los formatos y los documentos metodológicos que acompañan los TTR de los evaluadores.

¹⁰⁵ De la muestra de tres EPG revisadas de 1997, sólo una contenía ML, el PME. Por lo tanto estos comentarios emanan de esta evaluación. En esta evaluación los resultados presentan el número de proyectos que alcanzaron los objetivos propuestos. Esto no quiere decir que sólo en 1997 se hubiere utilizado la categoría de componentes. Los *outputs* y *outcomes* son resultados, algunos como output (componente), otros como *outcome* (propósito y/o fin), o impacto (fin en algunos casos). Lo que sí pone en evidencia esta revisión a lo largo del tiempo es el proceso de aprendizaje reflejado en la evolución del ML en los años subsiguientes cuando la metodología fue más estricta que al inicio.

204. El formato vertical del marco lógico apunta hacia una lógica estricta de los nexos causales que se agrupan en objetivos cada vez más abstractos y a largo plazo. En cada nivel (actividades→componentes→propósito→fin), los objetivos y los supuestos respectivos suman en el próximo nivel. El proyecto en su totalidad, junto con otras intervenciones, contribuye luego a un objetivo mayor o de nivel superior (fin) de la política chilena. Los componentes corresponden a los productos (primer nivel de resultado) y el propósito corresponde al resultado intermedio o al efecto a ser logrado producto de la ejecución de los componentes. Por otra parte, las actividades son los procesos requeridos para ejecutar los componentes. El *fin* sería la expresión de un resultado de un nivel superior (con alcance sectorial o mayor). Separar los dos últimos es un enfoque prudente, porque el *propósito* define el resultado más alto por el cual el servicio puede ser responsabilizado, mientras el *fin* está más allá de la brecha de atribución, donde las contribuciones del programa *per se* ya no se alcanzan a medir.

205. Según la metodología de marco lógico, cada objetivo debe ser monitoreado por indicadores apropiados, que se dividen en cuatro dimensiones: calidad, eficiencia, efectividad y economía. Se requiere que éstos, de ser posible y pertinente, se presenten para cada objetivo, lo cual es raro en la práctica. En niveles inferiores, se sugiere tener las cuatro dimensiones pero no es obligatorio. La distinción entre la medición del proceso, del producto y de los resultados (intermedio y final) se menciona brevemente en la metodología, sin embargo, esto no se especifica en el propio marco lógico. Aunque no se hace explícito en el formato de la ML, su asociación (indicadores de proceso, producto y de resultados) y los distintos niveles de objetivos (actividad, componente, propósito y fin) se establece en el documento de indicadores de las Notas Técnicas. Esta deficiencia se abordará a partir del presupuesto de 2005, en el que cada indicador estará clasificado en indicadores de *proceso, producto o resultado*. Esto será un avance importante respecto de los años anteriores y servirá para aclarar el uso de los indicadores.

206. Muchos marcos lógicos parecerían estar sobrecargados con un alto número de indicadores y podría argumentarse que el uso de un número alto de diferentes indicadores es problemático. Sin embargo, el número de indicadores se justifica por los diferentes usos a los cuales están destinados. La mayoría de los indicadores de proceso en el nivel de *actividad y componente* sirven para cuestiones de gestión interna del programa. No todos los indicadores que aparecen en el marco lógico son indicadores de desempeño monitoreados por la DIPRES. Los que monitorea la DIPRES son un subconjunto de éstos, los que son relevantes para el presupuesto. Dada la gran variedad de programas de diferentes sectores que son monitoreados, resulta difícil evitar la existencia de muchos indicadores diferentes en el nivel del componente. Actualmente, no se exigen indicadores en el nivel de *fin*. Sin embargo, cuando el programa dispone de la información y los indicadores que permiten medirlo, su análisis se incluye en la evaluación. Por otra parte, la EI tiene como objetivo medir el resultado final o el impacto.

207. Según se anotó anteriormente, en los primeros años del programa de EPG casi ningún programa parecía operar sobre la base de un marco lógico que los evaluadores pudieran usar como base para iniciar la evaluación. En cambio, en las EPG más recientes, los evaluadores a menudo asesoran al personal del programa en el diseño del marco lógico que describa el status-quo del programa y luego diseñan un segundo marco lógico para

incluir cambios propuestos a raíz de la EPG. Conforme el programa de EPG avanzaba, el uso del marco lógico se extendió más y más. Como se dijo más arriba, es una regla establecida por la DIPRES que todos los programas operen fundamentados en un marco lógico, y se están haciendo grandes esfuerzos para asegurar su cumplimiento. Además del proceso de EPG, todas las iniciativas que se someten al Fondo Concursable (en los años que aplica) y todos los programas nuevos y que obtuvieron su financiamiento en el Fondo Concursable de años anteriores presentados en el presupuesto 2005 deben contar con un marco lógico. Asimismo, la DIPRES está trabajando en una base de datos en la que todos los marcos lógicos estarán accesibles servicio por servicio.

208. En la práctica, el programa de EPG pone mayor énfasis en el análisis de procesos y productos que en el de impacto, y en los niveles inferiores del marco lógico que en los altos (ver Sección 1.3.). Este énfasis es resultado de la naturaleza del programa EPG, en el que los recursos y el tiempo son limitados. Las evaluaciones han permitido construir más indicadores a nivel de efectividad que de eficiencia. Sin embargo, cuando un programa es relativamente nuevo resulta difícil evaluar la efectividad y/o el impacto del programa con los medios que dispone la EPG. De manera que el marco lógico sirve a su propósito con estas limitaciones.

209. *Evaluación en profundidad de la calidad de las EPG.* Se analizaron diez casos de EPG en varias dimensiones internacionalmente aceptadas, incluida la metodología, con el doble propósito de comparar la calidad de las evaluaciones EPG con un patrón internacional y, sobre todo, de derivar recomendaciones para el desarrollo futuro de las EPG y, más generalmente, del SCG.¹⁰⁶

210. Es importante advertir las limitaciones y los usos de este ejercicio. El ejercicio hace abstracción de los contextos en los cuales se desarrollan y para los cuales son idóneas las EPG. La comparación no puede entonces llevar a la conclusión de que un sistema o una metodología son mejores que otros. Como lo prescribe la metodología de marco lógico, un programa sólo es bueno cuando resuelve un problema específico, que se da en un país o en un contexto igualmente específico. Si el PE de la DIPRES está funcionando y está produciendo los resultados de él esperados, no sería lógico ni conveniente proponer que se lo sustituya por un patrón ideal (o normativo) o por experiencias internacionales (generalmente menos exitosas y aún menos ambiciosas) sacadas de otros contextos. Tampoco sería conducente aplicar calificaciones derivadas de patrones abstractos o internacionales a la calidad actual de las EPG de la DIPRES.

211. La calidad de la evaluación de las EPG realizadas por la DIPRES fue analizada con relación a las siguientes dimensiones de una evaluación: la organización y la claridad de los informes, la racionalidad del programa, la lógica del programa, el enfoque de la evaluación, la metodología de la evaluación, la calidad de los hallazgos y la calidad de las conclusiones y recomendaciones.

212. La anterior metodología permitió comparar implícitamente la calidad de las EPG con patrones internacionales. De esta comparación se sacaron las siguientes

¹⁰⁶ Ver el Anexo F para un análisis completo y detallado de los diez informes de EPG.

observaciones¹⁰⁷ de puntos que pueden ser corregidos hacia adelante con el fin de fortalecer las EPG tal y como han sido concebidas y están siendo utilizadas por la DIPRES:

- Algunos de los reportes de EPG analizados carecen, unos más que otros, de información importante aún para evaluaciones de escritorio o que no suponen trabajo de campo (ver Anexo F).¹⁰⁸ Si bien se entiende que la DIPRES ha optado, acertadamente en opinión de este Informe, por llevar a cabo evaluaciones de escritorio aun cuando los programas no reúnen toda la información indispensable, las observaciones del Anexo F pueden contribuir al empeño de la DIPRES en que los programas levanten, depuren y mantengan gradualmente la información necesaria para ser evaluados.
- Algunos de los reportes de EPG incluidos en la muestra no explicaron cómo se procesó y se analizó la información recuperada.
- Los términos de referencia preparados por la DIPRES no incluyen, ni todos los reportes contienen la opinión de los usuarios o beneficiarios de los programas del gobierno. Cuando ella existe, la opinión de los usuarios se incorpora como parte de la evaluación de calidad-satisfacción de usuarios. Naturalmente, no todos los programas evaluados se prestan para que los beneficiarios identifiquen la intervención del gobierno y los beneficios que pueden esperar de ella. Si bien se trata de evaluaciones de escritorio, de bajo costo y breve término, la ausencia de las opiniones de los usuarios pudiera permitir que se sobre-estimen fácilmente los *outputs* o los *outcomes* del programa pero esta hipótesis podría ir en ambos sentidos. Que esta sobre-estimación se está dando en la práctica fue corroborado en las entrevistas y grupos focales realizados para este Informe.
- Tampoco suelen incluir las EPG una comparación entre las expectativas de resultados y los resultados actuales de los programas. Lo anterior, debido a que estas expectativas no están formuladas cuantitativamente, como para tener control. Pero, en el caso de que hubiese sustento estadístico o información relacionada, la evaluación las consideraría para medir el desempeño.

213. *La calidad de los Términos Técnicos de Referencia para las EI*¹⁰⁹. Esta subsección examina la validez del método prescrito para las Evaluaciones de Impacto y también examina el grado en que dos evaluaciones de impacto analizadas en profundidad han seguido las normas presentadas en los Términos Técnicos de Referencia, TTDR.

¹⁰⁷ Para más detalles ver secciones de conclusiones y recomendaciones.

¹⁰⁸ Esta observación fue corroborada por los estudios detallados de los usos de tres evaluaciones (ver Anexo I). Los servicios responsables de estos últimos y los evaluadores se refirieron al costo adicional que para ellos representa la recolección de información que no está disponible y que es de difícil obtención. Lo cual pone de presente que la DIPRES tiene absolutamente toda la razón, no sólo en continuar solicitando que las agencias responsables mejoren sus sistemas de información —especialmente que lleven la información requerida para la evaluación— sino en proveer los estímulos (Compromisos, otras exigencias) para que las agencias cumplan con esos requerimientos.

¹⁰⁹ Ver el Anexo G1 (Sección VII y Tabla 2) y G2 (Sección IV y Tabla 2) para un análisis completo de los Términos Técnicos de Referencia de las Evaluaciones de Impacto y evaluaciones de EI.

214. El Gobierno de Chile es uno de los pioneros en el desarrollo de un sistema nacional para evaluar el desempeño y los resultados de los programas financiados por el presupuesto nacional. Muy pocos otros países de ingresos medianos o altos han conseguido implantar un programa de evaluación tan amplio y sistemático. Los puntos fuertes del programa de EI incluyen el uso de términos de referencia estándar para todas las evaluaciones de impacto, una audiencia claramente definida y una estrategia bien articulada para utilizar los hallazgos para mejorar la eficiencia de los programas financiados por el gobierno. El marco conceptual definido en los TTDR, mediante su énfasis en los productos, los resultados intermedios y los resultados finales, y el requisito de evaluar los resultados finales a nivel del programa y a nivel global, cubre la mayoría de los principales temas de la evaluación que el Gobierno y el Congreso deben abordar.

215. La metodología subraya correctamente la necesidad de centrarse tanto en los aspectos cuantitativos como cualitativos de los programas y de lograr esto mediante la integración de métodos cuantitativos y cualitativos de recopilación y análisis de datos. Otra fortaleza del enfoque es el requisito de definir un caso hipotético para evaluar el grado en que los cambios observados (resultados) pueden atribuirse al programa en vez de a factores externos. También recalca la necesidad de complementar técnicas estadísticas econométricas y otras con métodos cualitativos que son más adecuados para evaluar el proceso de puesta en práctica de programas y para examinar la influencia de los factores contextuales en los resultados del programa. El enfoque recomendado también requiere la identificación de un conjunto de hipótesis verificables que explique los enlaces causales esperados entre las intervenciones de programas y los resultados intermedios e impactos finales buscados. El requisito de incorporar un grupo de control en el diseño de evaluaciones y no depender de la comparación entre una medición antes de la entrega del beneficio y una posterior de la población beneficiaria es otra fortaleza del enfoque propuesto.

216. Sin desvirtuar en nada los méritos y los logros efectivos del Programa de EI, cabe cuestionar sobre dos posibles maneras de mejorar este Programa en el mediano plazo. La primera pregunta que formula este Informe es si la difusión de los resultados de la evaluación debe ampliarse para involucrar a la sociedad civil y, en particular, a los beneficiarios del programa, lo que podría llevar a una mayor valoración de las evaluaciones. La responsabilidad de esta difusión parece corresponder a los Servicios. Al mismo tiempo se reconoce que es necesario mantener un balance delicado entre los costos de las evaluaciones y la participación de los beneficiarios.

217. La segunda pregunta tiene que ver con la exigencia de cumplimiento de los TTDR y con la selección de programas a ser evaluados, especialmente aquellos programas que evidentemente no reúnen los requisitos para cumplir con los TTDR. Aunque la metodología de evaluación recomendada es esencialmente sólida, la evaluación en profundidad de las dos evaluaciones de impacto encontró que algunos de los aspectos señalados de los TTDR no están poniéndose en práctica o, en el mejor de los casos, están sólo cumplidos parcialmente. Esto se debe a falencias en las bases de datos que maneja el programa o a la naturaleza del bien o servicio que entrega el programa. Ninguna de las dos evaluaciones desarrolló un modelo de teoría del programa (conjunto de hipótesis

verificables) y en uno de los casos no se usó un grupo de control.¹¹⁰ Estas falencias llevan a cuestionar si no sería más conveniente reservar el instrumento de las EI para aquellos programas que *prima facie* parecen reunir todas o la mayor parte de las dimensiones analíticas incluidas en los TTDR

218. *Evaluación en profundidad de la Evaluación de Impacto*¹¹¹. Según se anunció en la introducción de esta Sección, la preparación de este Informe incluyó el análisis detallado de la metodología y de la calidad de dos EI. De manera similar al procedimiento seguido para el análisis detallado de 10 EPG (más arriba en esta misma Sección), el análisis de las dos EI se centró en las dimensiones más importantes de estas evaluaciones de acuerdo con la práctica internacional. Aquí también se tuvo el doble propósito de comparar la calidad de las evaluaciones EI con un patrón internacional y, sobre todo, de derivar recomendaciones para el desarrollo futuro de las EI o, más generalmente, del SCG.¹¹²

219. Asimismo, es importante advertir las limitaciones y los usos de este ejercicio. En primer lugar, los dos casos seleccionados no tienen ninguna pretensión de representatividad estadística. Igual a lo ocurrido con el análisis de las 10 EPG, este ejercicio hace abstracción del contexto particular de Chile o del momento de desarrollo del PE. Tampoco se tienen en cuenta, en una primera instancia, los propósitos o los usos para los cuales se emplean las EI. La referencia a patrones internacionales no puede entonces llevar a la conclusión de que un sistema o una metodología son mejores que otros. Si el PE de la DIPRES está funcionando y está produciendo los resultados de él esperados, no sería lógico ni conveniente proponer que se lo sustituya por un patrón ideal (o normativo) o por experiencias internacionales sacadas de otros contextos.

220. Lo que busca este ejercicio es: i) derivar lecciones de la experiencia internacional para recomendar reformas adecuadas a los objetivos y los usos de las EI de la DIPRES, destinadas a fortalecer y consolidar este mismo PE en el mediano plazo. Por esta razón, las recomendaciones apuntan generalmente a reforzar la visión de desarrollo de mediano plazo que parece tener la DIPRES; ii) proponer un ejemplo de metodología de evaluación de la calidad de las EI que, corregido y complementado para ajustarlo al PE de la DIPRES, pueda instalarse y depurarse gradualmente para que la DIPRES evalúe directamente o comisione evaluaciones de la calidad de los reportes de evaluación EI.

221. En el caso de las EI es necesario entrar en ciertas consideraciones técnicas para captar posibles limitaciones metodológicas o de información que repercuten en la selección y el manejo de los indicadores, en el rigor de la demostración de las conclusiones o en la presentación misma del informe de evaluación. Sintetizando lo que se presenta más detalladamente en el Anexo G, se encontró que los evaluadores cumplen esencialmente, hasta donde les es posible dadas las restricciones de tiempo y datos, con los términos de referencia estándar indicados por la DIPRES para todas las evaluaciones de impacto. El marco conceptual de las EI, definido en los Términos Técnicos de Referencia, enfatiza los

¹¹⁰ El argumento está basado en el análisis de la Evaluación de Impacto del PMU, por lo que ésta no es una conclusión general sobre las EI.

¹¹¹ Para mas detalles, ver el Anexo G.

¹¹² Ver los anexos G para un análisis completo y detallado de dos evaluaciones EI.

productos, los resultados (resultados intermedios) y el impacto (resultados finales) de los programas. Nuevamente se encontraron falencias con relación a los requerimientos decantados por las mejores prácticas internacionales, las que se deben principalmente a problemas de información de los programas evaluados y/o a la naturaleza del programa evaluado que impide aplicar cabalmente la metodología prescrita internacionalmente para una evaluación de impacto, como lo es, por ejemplo la construcción de un grupo de control.

Balance cualitativo de los procesos operativos (EPG y EI) y gestión del PE

a) Dentro de la División de Control de Gestión.

222. El personal de evaluación de la DIPRES inicia el proceso de evaluación programa por programa; imparte capacitación y presta apoyo a los Servicios y los evaluadores durante el proceso; recibe, revisa y trata uno por uno los informes de avance, preliminares finales y finales; discute los resultados con las instituciones o ministerios participantes, como también los resultados y las posibles implicaciones presupuestarias en reuniones internas de la DIPRES; prepara acuerdos sobre los Compromisos Institucionales para el perfeccionamiento de los programas evaluados; prepara también informes de síntesis para el Congreso y sostiene discusiones con miembros del Congreso cuando éstos lo requieren; mantiene un sitio Web público completo y lleva los indicadores de desempeño del PE. Monitorean el desempeño del PE, revisan el diseño de procesos y realizan seminarios de capacitación dentro y (ocasionalmente) fuera de Chile.¹¹³ Todo lo anterior con una dotación de una Jefa de la DCG, dos gerentes especialistas en evaluación (uno para EPG, uno para EI), cinco profesionales y un asistente administrativo que también comparte la responsabilidad de las tres líneas de evaluación EPG, EI y ECG y, en el caso de la Jefa de la DCG, tiene además la responsabilidad de todo el Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados.

223. Los gráficos 1 y 2 de la sección 1 de este Informe Técnico presentan el diagrama de flujo de la EPG y de la EI respectivamente. Es evidente que el ciclo de evaluación se ha estructurado con relación al ciclo del presupuesto. Esta conexión es sumamente importante puesto que es la referencia al presupuesto la que le da ventaja a la evaluación y le confiere autoridad a los controles basados en la evaluación. No obstante, no todos los países con sistemas de evaluación similares a Chile logran una conexión tan ajustada y oportuna entre los resultados de la evaluación y el proceso presupuestario, tanto para la preparación del presupuesto cuanto para su discusión y aprobación en el Congreso. El tiempo es crucial para la confianza del sistema entero. Los métodos estandarizados y los tiempos de entrega monitoreados cuidadosamente le permiten a la DIPRES reunir oportunamente el número proyectado de informes de evaluación año tras año. La DIPRES también aplica controles de calidad en diferentes etapas cronológicas del ciclo de EPG y EI, de una manera rápida y eficaz. Los incentivos al cumplimiento de los tiempos de entrega están reforzados con cargos punitivos por la presentación tardía de los informes de evaluación.¹¹⁴

¹¹³ La demanda por presentaciones internacionales del PE de la DIPRES, sea para fines de capacitación, de intercambio de buenas prácticas o de referente internacional, ha estado creciendo en los últimos años.

¹¹⁴ Todos los contratos incluyen actualmente una cláusula de cobro de multas. Los de las EPG incluyeron estas multas a partir del 2001; los de las EI las han incluido desde su inicio.

224. Tomado en conjunto, el proceso de EPG establece un vínculo entre la evaluación y el presupuesto al mismo tiempo que asegura que el sistema alcance los indicadores y mantenga el control de la calidad básica requerida de este tipo de evaluación.

225. El proceso de EPG tiene algunos puntos débiles, generalmente de detalle, que pueden ser corregidos y algunos riesgos que pueden reducirse aún más o controlarse. Los riesgos identificados en las fases del proceso de evaluación, y en algunos casos confirmados por la información de las entrevistas y los grupos focales, se destacan con números encerrados en un círculo rojo en el Gráfico 1. Diagrama de flujo de la EPG. Los siguientes párrafos describen brevemente los puntos débiles y los riesgos principales observados durante el Ciclo de Evaluación EPG.

226. Es difícil que los jefes de programa consigan toda la información requerida por la DIPRES antes de que los evaluadores inicien sus tareas. La información, especialmente los datos financieros, no está ni completa ni es exacta al comienzo de la evaluación. Por lo tanto la información suministrada a los evaluadores al comienzo del proceso es (la mayoría de las veces) insuficiente.¹¹⁵ Aunque durante el seminario de capacitación que brinda la DIPRES a los participantes se les informa que existe la posibilidad de realizar estudios complementarios, algunos evaluadores no parecen estar al tanto de éstos. En todo caso no son recursos garantizados; se evalúa la pertinencia y oportunidad de comprometerlos para estos estudios antes de llevarlos a cabo.

227. Las “pautas” para la selección de los evaluadores dan mayor peso a las habilidades de evaluación en comparación con los conocimientos especializados sectoriales.¹¹⁶ No obstante, todas las evaluaciones han dispuesto cuando menos de un especialista del área de intervención del programa evaluado.¹¹⁷ Al final, después que se examinan las habilidades (sobre la base de las “pautas”, del *ranking* de puntaje y de la complementariedad de especializaciones), hay siempre una decisión interna de la DIPRES sobre cómo integrar los paneles.

228. Para el momento en que los evaluadores tienen que entregar el informe sobre los avances realizados, dos factores influyen en la calidad de ese informe: a) enero y febrero son tradicionalmente reservados para las vacaciones anuales en Chile, por consiguiente, es difícil conseguir información y discusiones, y b) dado que los evaluadores ya saben que la DIPRES hará muchos cambios, ellos simplemente cumplen con los requisitos mínimos del Formato del Informe para que la DIPRES “complete” el resto, es decir, les imparta instrucciones minuciosas sobre los contenidos más formales del informe.

¹¹⁵ Para una corroboración de esta observación, ver los tres estudios de caso incluidos en el Anexo I.

¹¹⁶ Para la EPG, lo que más valora la *Pauta* es la experiencia anterior en evaluación de programas (25%), seguida de los antecedentes académicos pertinentes (20%) y la experiencia en el diseño y planificación de intervenciones similares (15%). Dentro de las credenciales académicas, tiene más peso el contenido académico relacionado con evaluación que con el contenido del programa. Por lo tanto, los puntos dados a las materias relacionadas con la evaluación en particular (“con vinculación área”) varían del máximo de 50 para aquellos con un doctorado a 35 para aquellos con títulos de pre-grado. Para aquellos con antecedentes académicos en temas no relacionados con la evaluación (“sin vinculación área”), la gama de puntos es de 30 a 0. Por ejemplo, para una evaluación de un programa de educación, alguien con una licenciatura en educación recibiría 35 puntos mientras que a un candidato con un doctorado en macroeconomía se le darán 50.

¹¹⁷ Con la sola excepción del caso de la evaluación EPG en el 2004 del Consejo de Política Antártica.

229. Las instituciones responsables de los programas evaluados pueden expresar sus divergencias con el informe del panelista. Sin embargo, las agencias en algunas ocasiones esperan hasta el final de la evaluación para incluir su nota de disensión adherida al informe que se le remite al Congreso, por temor a que en el proceso de revisión sus opiniones no sean tomadas en cuenta por los evaluadores o por la DIPRES u otros posibles usuarios de la evaluación. Ello, a la luz de que la DIPRES o los mismos evaluadores podrían considerar que el disentimiento no tiene sustento técnico suficiente. Esta práctica de las agencias conspira contra la lealtad requerida para el diálogo de perfeccionamiento de programas entre la institución, los panelistas y la DIPRES.

230. La experiencia habida hasta ahora indica que las fechas de entrega estrictas han servido de palancas esenciales para mantener el historial de oportunidad y el elevado índice de desempeño del programa. Si bien podría considerarse (como lo hacen algunos participantes) que se extendiesen los plazos de las EPG para no sacrificar la calidad de las evaluaciones, especialmente en aquellos programas que merecen tratamiento especial, la verdad es que la DIPRES ha comprobado en la práctica que el otorgamiento de mayores plazos no necesariamente significa mejor calidad de la información y/o de la evaluación¹¹⁸. Además, el término de la evaluación debe resguardar la obsolescencia de la información y por tanto de los resultados.

231. Las precondiciones de igualdad técnica para el diálogo de perfeccionamiento de programas entre la DIPRES y los Servicios son también minadas por el desequilibrio entre aquélla y las agencias. La DIPRES está claramente mejor dotada y tiene ventaja cuando se trata de decidir acerca de i) las recomendaciones que se convierten en Compromisos, especialmente cuando está involucrada la utilización de recursos (es decir, condicionando recursos del presupuesto); ii) indicadores y iii) fechas de entrega.

232. Existen cuando menos dos instancias en las cuales los especialistas de la DIPRES pueden usar los hallazgos de evaluación de la EPG y de la EI: en los informes destinados a alimentar las decisiones estrictamente presupuestarias y en las negociaciones de los Compromisos Institucionales con las instituciones responsables de los programas evaluados.

233. Si bien los resultados de la evaluación son importantes en las discusiones presupuestarias, como ya se mencionó, ello no significa necesariamente que agreguen información con la que no cuentan ya los especialistas sectoriales de la DIPRES; lo que significa, más frecuentemente, es que la evaluación imprime rigor y da respaldo a opiniones que ya podían tener los especialistas sectoriales de la DIPRES, y permiten hacer un seguimiento más riguroso a los programas y/o un análisis detallado de su gestión. Incluso hay ocasiones en las cuales los especialistas sectoriales de la DIPRES proponen

¹¹⁸ Sólo existe un caso en el que no se ha cumplido estrictamente con los plazos. Un programa fue incluido por el Congreso en el Protocolo sin saber que la Institución ya había comisionado una evaluación independiente. DIPRES, al tener que cumplir con la evaluación incluida en el Protocolo, conjuntamente con la contraparte se ha hecho responsable de ella; pero al no haber impuesto sus estándares durante todas las etapas del proceso, no ha conseguido que esa evaluación se complete dentro de los plazos normales, los que vencieron.

que sean evaluados programas sobre los cuales ellos tienen ya un diagnóstico y una opinión firme.¹¹⁹

234. En cuanto al segundo tipo de uso que la DIPRES hace de los resultados de la evaluación, es decir, como base para la negociación de los Compromisos Institucionales, este Informe encontró que esos Compromisos se basan generalmente en las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones. Así lo corroboraron, en detalle, los tres estudios de uso de las evaluaciones incluidos en el Anexo I. Los Compromisos son quizás el mecanismo más importante para asegurar el mejoramiento de la gestión del programa evaluado. Por regla general, esos Compromisos incluyen el mejoramiento de la información y los indicadores para el marco lógico y la evaluación futura del programa. Las contrapartes institucionales miran a los Compromisos¹²⁰ con enorme seriedad por cuanto consideran que si no cumplieran con ellos correrían el riesgo de ver sus presupuestos reducidos.¹²¹

235. Con base en la encuesta anual realizada en 2001, 2002, 2003 y 2004, se llegó a las siguientes conclusiones:

236. En lo que se refiere a la calidad técnica del proceso, las Contrapartes Institucionales (CI) calificaron al panel de evaluación peor en 2002 que en 2001, pero las calificaciones mejoraron durante el año 2003 y 2004 en cuanto a calidad de evaluación, conocimiento de cuestiones sectoriales, capacidad de evaluación (en calidad técnica, 80% calificaron al panel como bueno o muy bueno en 2003 y 79% en 2004).

237. En la misma línea, las CI calificaron al proceso de evaluación como menos satisfactorio en el 2002 comparado con el 2001, pero mejorando en el 2003 y aun más en el 2004, en cuestiones tales como capacitación, información entregada sobre objetivos y procedimientos, apoyo metodológico, oportunidad en la atención a sus consultas y pertinencia de los temas abordados en los formatos de evaluación. Sin embargo, en lo que se refiere a la utilidad de documentos usados para apoyar la elaboración de la matriz de marco lógico el puntaje fue mayor para 2003 que 2004.

238. La percepción general sobre el apoyo de la DIPRES, tanto operativo como técnico, ha sido muy positiva (79% y 70% respectivamente en 2002; 89% y 85% en 2003; y 90% y 87% en 2004). Lo mismo se predica de la capacitación en marco lógico y de otras consultas durante el proceso.

239. Evidentemente, el proceso de evaluación no operaría solo. El poder de la autoridad de la DIPRES es un factor complementario para asegurar que las agencias proporcionen información y materiales y cumplan las fechas de entrega. Sobre todo, la DCG es una maquinaria de gestión pequeña pero bien aceiteada, experimentada y sumamente dedicada; prevé los riesgos y protege el flujo del proceso cuando ocurren circunstancias inesperadas.

¹¹⁹ De acuerdo con el Subdirector de Presupuesto, los especialistas sectoriales rara vez encuentran en las evaluaciones hallazgos que los sorprendan.

¹²⁰ Un ejemplo de retención de presupuesto sujeto a cumplimiento de Compromisos Institucionales ocurrió con el Programa Corporaciones de Asistencia Judicial, 2003.

¹²¹ Ver el Anexo sobre Australia para detalles de esta experiencia en otros países.

Baste señalar, por el momento, que la DCG brilla por sí misma y refuerza el prestigio y la credibilidad de la poderosa DIPRES que la cobija y la orienta.

b) En la selección de programas.

240. Ni el Congreso ni los otros ministerios participantes¹²² parecen tener criterios pre-establecidos de selección ni para identificar el universo de los programas susceptibles de ser evaluados, ni para la selección de los programas que habrán de evaluarse en un año dado.¹²³ Así las cosas, la selección de programas continuará obedeciendo flexiblemente a necesidades de producción de información de evaluación identificadas anualmente por el Comité Interministerial o por el Congreso.

241. Dado que la lista de programas seleccionados, los términos de referencia y los resultados de la evaluación son de conocimiento público, ninguno de los entrevistados dejó jamás entrever la utilización del PE para fines de discriminación política o para otros potenciales abusos de la discrecionalidad reinante en el proceso de selección de los programas. De hecho, representantes de los Ministerios y de algunos Servicios, señalaron que si ellos hubiesen sido consultados por la DIPRES, probablemente habrían sugerido más o menos los mismos programas que la DIPRES y el Congreso acordaron en el Protocolo. En algunos casos los coordinadores ministeriales confirmaron que la DIPRES les había consultado cuáles programas podrían ser sujetos de evaluación. En este mismo sentido, la SEGPRES también confirmó su grado de participación en la selección de programas: sugirieron 15 programas para la evaluación del 2004 y la DIPRES y el Congreso seleccionaron cuatro de aquellos 15.

242. Sin embargo, como los criterios de selección no son explícitos en su totalidad, algunas de las contrapartes institucionales (jefes de programas, coordinadores ministeriales) formularon cuestiones y observaciones que podrían evitarse con mayor especificación de los criterios seguidos anualmente o con la formulación de criterios más permanentes de selección. Las principales cuestiones de percepción planteadas en los grupos focales o en las entrevistas incluyeron puntos relativamente menores que bien podrían aclararse mediante comunicaciones informativas a los demás actores del PE, preparadas por la DCG, entre otras las siguientes:

- i) Las contrapartes institucionales no comprenden los motivos de la evaluación de programas que son demasiado nuevos o que están por terminarse. Sin embargo, DIPRES considera que la evaluación es valiosa porque muchas veces se propone

¹²² La SEGPRES y el MIDEPLAN pueden también participar en la identificación de programas para la evaluación, en su condición de miembros del Comité Interministerial. Por ejemplo, en el 2003 la SEGPRES propuso 15 programas para incluir en el Protocolo (sin criterio explícito de selección más allá de un problema por resolver) de los cuales se aceptaron 4.

¹²³ La DCG estableció en diciembre del 2004, una metodología para calcular la proporción de presupuesto evaluado bajo el PE. Según se plantea más adelante, este indicador es necesario para ayudar a medir la eficacia del Programa. La pauta metodológica de diciembre del 2004 no se extendió de la identificación de la lista de aquellos programas del gobierno que han sido diseñados y ejecutados de acuerdo con el concepto y la estructura de programa y que podrían, por ende, ser evaluados con todos los requisitos estándares de la evaluación de programas. Cf. "Cobertura del Programa de Evaluación. Indicador Porcentaje del Presupuesto Evaluado en Relación al Presupuesto Evaluable" Diciembre del 2004.

una segunda fase o la necesidad de continuar por más tiempo ese programa. Además, DIPRES considera que los programas a ser evaluados deben tener un período mínimo de existencia, de manera que sus resultados puedan ser medidos. Cuando, excepcionalmente, el programa evaluado ha tenido corta vida, la evaluación se enfoca a evaluar aspectos de diseño y de gestión.

- ii) Cuando se da el caso de que el programa estaba siendo rediseñado, las recomendaciones de las evaluaciones se refirieron a aspectos del programa que ya estaban siendo modificados y por tanto aportó a su rediseño. Sin embargo, en otros casos los cambios experimentados por los programas son compatibles con el proceso de evaluación, donde la evaluación y sus recomendaciones pueden validar, reforzar o avanzar en diseños específicos respecto de las reformas en curso.

243. Los especialistas en presupuestos sectoriales de la DIPRES informaron que ellos son consultados sobre cuáles programas se deben evaluar. Estos especialistas mencionaron los siguientes criterios para recomendar la evaluación de un programa: (a) el tamaño del presupuesto; (b) la evolución de la ejecución de los presupuestos de los programas; (c) los programas que se sabe o se sospecha que están experimentando problemas; (d) la evolución de los indicadores de desempeño de los programas; y (e) los programas para los cuales el gobierno puede tener planes de expansión.

c) En la selección de los evaluadores.

244. Aunque los factores de ponderación o los pesos relativos de la selección han cambiado, y podrían volver a cambiar con el tiempo, los participantes involucrados en el proceso de evaluación reconocen que la selección es guiada solamente por criterios técnicos y es ejecutada mediante un proceso transparente y competitivo.

245. En el caso de las EPG, cuando menos uno de los miembros del panel debe ser experto en el sector del programa según los requisitos de la DCG. Todos los evaluadores seleccionados en el PE están basados en Chile y la DCG estima que en los últimos años han contratado a evaluadores que corresponden aproximadamente al nivel de competencia promedio de los evaluadores de programas disponibles en el país. Aunque la “Pauta” de selección privilegia a los profesionales que tienen experiencia anterior con evaluación en general (no necesariamente con las propias evaluaciones del PE), cada año aproximadamente el 30% de los evaluadores que se seleccionan son nuevos al proceso de la DCG. El desempeño de los evaluadores contratados para ejercicios anteriores, medido según las opiniones de las encuestas realizadas a los mismos,¹²⁴ se tiene en cuenta para mejorar el proceso de selección de evaluadores para el futuro.

246. En los grupos focales los jefes de Programa y los coordinadores del ministerio parecían concientes del potencial conflicto de intereses implícito en cualquier expectativa que ellos pudieran tener de participación activa en la selección de los evaluadores. Durante el proceso de selección de los evaluadores, la DIPRES les hace generalmente conocer los

¹²⁴ “Informe Evaluación Proceso” DIPRES, DCG, Encuesta realizada anualmente al final de cada proceso anual de evaluación de programas gubernamentales, que incluye una sección sobre el desempeño del panel de evaluadores.

nombres de los evaluadores potenciales, sólo para asegurarse de que no haya ningún conflicto de interés. Sin embargo, ambos grupos insistieron en la conveniencia de mantener la práctica actual de que ellos tengan una opinión en la identificación del perfil técnico requerido de los profesionales que evaluarán sus programas¹²⁵ y, adicionalmente, verifiquen si éstos tienen las habilidades y los antecedentes profesionales apropiados. Esta hipótesis de percepción reitera el punto, ya mencionado varias veces más arriba, según el cual los Servicios aspiran a ser evaluados por sus *peer* o sus iguales en conocimiento disciplinario.

247. La anterior percepción no ha sido corroborada por los demás actores del PE. Como parte del proceso de evaluación, la DIPRES consulta las opiniones de los involucrados en ésta a través de cuestionarios de encuesta (2001, 2002, 2003 y 2004). La observación de que la habilidad clave necesaria para el coordinador del panel es la experiencia en el marco lógico, resultó ser apoyada en los últimos tres años por los otros panelistas. Así lo pone en evidencia el hecho de que los coordinadores recibieran una calificación algo mayor que los otros evaluadores en cuanto a su “conocimiento y aplicación del método de marco lógico”. A este respecto, las respuestas de las contrapartes institucionales (CI) fueron sistemáticamente menos positivas que la de otros participantes.

248. En conclusión, la percepción de debilidad disciplinaria en el panel de evaluadores no está demostrada y lo que aquí se rescata de ella es la aspiración de los Servicios a una mayor participación en el diseño de la evaluación.¹²⁶

d) En los Informes de Evaluación y sus usos.

249. Esta evaluación indica que los términos de referencia de las evaluaciones son suficientes para asegurar que se preparen recomendaciones específicas como para servir de base a los (muy concretos) Compromisos Institucionales. Aunque no todas las recomendaciones se formulan con el mismo nivel de especificidad y claridad, siempre proporcionan un rango de puntos de acceso para mejorar el programa.

250. Los informes son difundidos y su difusión contribuye no sólo a la utilización de ellos sino a la apropiación de los resultados de las evaluaciones. La Encuesta Anónima conducida por DIPRES, muestra que el 84% de los responsables de los programas y el 73% de los Coordinadores Ministeriales afirman que los resultados de la evaluación fueron difundidos y analizados con la mayoría o todo el equipo a cargo del programa.

251. Además, los resultados de las evaluaciones de programas han sido difundidos y analizados con el nivel directivo del Servicio al que pertenece el programa. Al respecto, el 92% de los Jefes de Dirección de Planificación y Presupuesto (DIPLAP) o cargos similares

¹²⁵ Desde el año 2000, durante el proceso de postulación la DIPRES solicita a la institución evaluada definir el perfil técnico requerido. Dicho perfil es considerado posteriormente para definir el puntaje del postulante según tipo de perfil requerido.

¹²⁶ En efecto, ya se ha observado que cuando menos uno de los miembros del panel debe ser un experto en el sector del programa, que la DCG calcula que por ahora están contratando a evaluadores que corresponden aproximadamente a la competencia promedio de los evaluadores de programas en el país y que, si bien la “Pauta” de selección privilegia a los profesionales que tienen experiencia anterior con evaluación en general (no necesariamente con las propias evaluaciones del PE), cada año aproximadamente el 30% de los evaluadores que se seleccionan son nuevos.

en los Servicios y el 70% de los responsables de programas evaluados indican que la mayoría o todos los resultados fueron difundidos y analizados con el nivel directivo.

252. Por otro lado, un 16% de los responsables de programa señala que excepcionalmente ocurre que los resultados de la evaluación sean difundidos y analizados con el nivel directivo del Servicio. El análisis y difusión disminuye respecto al nivel directivo ministerial, en el que, según los responsables de los programas, los coordinadores ministeriales y los Jefes de DIPLAP de nivel Ministerial, en un 47%, 43% y 43% de los casos respectivamente, la mayoría o todos los resultados han sido difundidos y analizados con el nivel directivo. Asimismo, estos actores señalan en un número menor de casos, 14% y menos, que estos resultados nunca o excepcionalmente son analizados y difundidos.

253. El informe de evaluación parece estar dejando un subproducto de grande importancia cual es la capacidad de evaluación del equipo de profesionales responsables de los programas evaluados. Se puede decir, con base en la Encuesta Anónima conducida por la DIPRES en enero de 2004,¹²⁷ que la evaluación de programas ha mejorado las capacidades de evaluación de la mayoría de los equipos responsables de los programas evaluados. Los resultados (correspondiente a los programas evaluados en el período 2000-2003) muestran que el 75% de los responsables de programas y el 73% de los coordinadores ministeriales consideran que dichas capacidades han mejorado en la mayoría o a todo el equipo, como resultado de las evaluaciones efectuadas.

254. Otro subproducto, no menos importante, ha sido el uso de las evaluaciones para decisiones presupuestarias por el Servicio/Agencia. Respecto al análisis para la toma de decisiones presupuestarias de las Agencias a las cuales pertenecen los programas, la encuesta de 2004 sobre Efectos y Usos presenta los siguientes resultados: el 56% de los responsables de programas evaluados y un 61% de los Jefes de DIPLAP o cargos similares de las Agencias señalan que los resultados de las evaluaciones fueron utilizados en el análisis de asignación de recursos durante el proceso de elaboración de la propuesta de presupuesto de la Agencia respectiva.

255. Respecto al uso de las evaluaciones para la toma de decisiones de los Ministerios a las cuales pertenecen los programas, la misma encuesta presenta los siguientes resultados: El 49% de los responsables de programas evaluados, el 47% de los coordinadores ministeriales y el 60% de los Jefes de DIPLAP de los Ministerios señalan que la información ha servido para analizar la asignación de recursos a este nivel.

256. Como se mencionó brevemente en la sección 2.1, respecto a la manera como han sido incorporados los resultados de la evaluación, entre las alternativas más mencionadas por los responsables de los programas evaluados, los coordinadores ministeriales y los Jefes de DIPLAP de los Ministerios se encuentran: redistribuir recursos al interior del programa en un 26%, 25% y 20% de los casos, respectivamente; justificar la asignación de recursos existentes del programa en un 35%, 29% y 27% de los casos; y realizar cambios

¹²⁷ Para asegurar que la encuesta fuera anónima, ésta se realizó por vía electrónica en un sitio Web. La tasa de respuesta total fue de 62%, es decir 84 de 136 (94 de Agencias y 42 de Ministerios) encuestados respondieron.

en los procesos al interior del programa en un 17%, 29% y 47% de los casos, respectivamente.

257. Por otra parte, el 21% de los responsables de programas evaluados, el 26% de los coordinadores ministeriales y el 15% de los Jefes de DIPLAP de los Ministerios señalan que “excepcionalmente o nunca” los resultados de la evaluación han sido utilizados en la asignación de recursos. Las principales razones que mencionan son: que no existe un proceso formal definido en el cual se integre la información de las evaluaciones (36% de los responsables de programa y 60% de los coordinadores ministeriales), que no existe suficiente tiempo para analizar la información recogida en la evaluación (alrededor de 20% de los responsables de programa y coordinadores ministeriales), y la falta de una cultura de evaluación de los resultados (14% de los responsables de programas y 50% de los jefes de DIPLAP).

258. Finalmente, respecto a las razones por las cuales no se han finalizado los programas que han tenido una mala o insuficiente evaluación de su desempeño, un 30% de los Jefes de DIPLAP de los Ministerios indica que esta decisión no se ha tomado porque el programa evaluado constituye una prioridad de Gobierno y el financiamiento futuro del programa ha quedado condicionado a su desempeño, en tanto que, un 24% de ellos señala que los programas no se han cerrado porque ha existido una fuerte resistencia política o de parte de los beneficiarios del programa.

Perfil del personal de la División de Evaluación de la DCG

259. Esta sección incluye algunas referencias a la experiencia australiana en cuanto es comparable con la de la DIPRES en Chile (ver el Recuadro No. 2). Como se mencionó anteriormente, en la sección de División de Control de Gestión, las unidades de evaluación de EPG y EI de la DCG están compuestas por un director gerente, un director del departamento para las EPG, un coordinador para las EI y 5 analistas con diferentes antecedentes. La misma DCG tiene otra unidad responsable del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG). El coordinador para las EI tiene sólidos antecedentes en economía y en la metodología econométrica requerida para las evaluaciones; los analistas tienen capacitación formal en diferentes disciplinas, con alguna experiencia en investigación. La mayoría de ellos han estado en la División desde que se creó en el 2000 y es en la DGC donde han recibido capacitación en el empleo. Con respecto a su desempeño, los jefes de programa en los grupos focales realizados el pasado junio calificaron la experiencia de trabajar con ellos como muy positiva. Además, la encuesta anual refleja la aceptación de la capacitación en la metodología de marco lógico proporcionada por la División. Los resultados de los años 2001, 2002 y 2003 fueron muy buenos o buenos: un 81%, 75% y un 91%, respectivamente.

260. Por otra parte, en las mismas encuestas del proceso realizadas en 2001 y 2004¹²⁸ las puntuaciones sobre la capacitación impartida por el equipo de la DCG fueron bastante buenas, con un promedio de 4,03 y 4,24 con base en las respuestas de los coordinadores y

¹²⁸ En 2002 y 2003 los coordinadores y los evaluadores no calificaron el proceso de capacitación porque estas preguntas no fueron incluidas en los cuestionarios.

los evaluadores (panelistas) respectivamente. Los rubros destacados con la mejor puntuación en el 2001 fueron 3,86 para la capacitación en la metodología por la DCG y 4,30 para la presentación del proceso de evaluación del 2000; y, en el 2004, 4,66 por la oportunidad de la atención a las consultas formuladas y 4,46 por el apoyo metodológico brindado durante el proceso.¹²⁹

Recuadro No. 2 Capacitación en evaluación en Australia

La división de evaluación del Departamento de Finanzas (DF) estaba compuesta de 9 evaluadores, con una variedad de antecedentes profesionales. La mayoría tenía títulos en ciencias sociales (especialmente economía, estadística, sociología) con experiencia en evaluación o investigación. Esta división proporcionó capacitación introductoria en evaluación, esencialmente para proporcionar conceptos básicos a los participantes, a 3.000 funcionarios públicos entre 1991 y 1997.¹³⁰ La filosofía explícita al impartir esta capacitación fue ayudar a aumentar el grado de familiaridad con la evaluación; pero no buscó suministrar las habilidades de evaluación que los departamentos de ejecución necesitarían al realizar sus evaluaciones. Más bien, se consideró que era función de los departamentos sectoriales satisfacer sus propias exigencias de capacitación, contratando personal capacitado en evaluación, mediante el uso de consultores en evaluación (individuos, firmas, universidades) o aprovechando los cursos de capacitación en evaluaciones más avanzados que estuvieran disponibles. Sin embargo, la evaluación de resultados de ANAO de 1997 mostró que un 20% de los departamentos seguían preocupados por la escasez de cursos de capacitación en evaluaciones, y este era en verdad un aspecto débil de este sistema de evaluación de primera generación.

El DF de Australia también publica una gran cantidad de material de orientación: manuales para las evaluaciones de programas, incluido el análisis de costo-beneficio; resúmenes recopilados de los resúmenes ejecutivos de evaluación; material de promoción sobre los beneficios de la evaluación; etc.

Nota: Para más detalles respecto al caso Australiano ver el Anexo H.

261. Varios de los participantes en las entrevistas o en los grupos focales realizados para esta evaluación, y también en las consultas realizadas en Chile, señalaron que el material de capacitación del marco lógico que los evaluadores reciben de la DIPRES es muy bueno y útil. Además, hubo un amplio consenso en que, para obtener información de los programas y las instituciones, el apoyo de la DIPRES es fundamental—aún si los programas no siempre proporcionaban tanta información cuanta podrían entregar. La importancia de la capacitación en marco lógico es particularmente importante por cuanto en algunos casos la matriz de marco lógico inicial que reciben los evaluadores por parte de los programas al comienzo del proceso de evaluación es de baja calidad (debido en cierta medida a que los programas no fueron formulados bajo un marco lógico lo que hace más difícil ajustarlos a esta metodología en poco tiempo de reflexión y con poca capacitación).

Indicadores de producción del PE

262. a) *Reportes de evaluación.* Entre 1997 y 2004 se han evaluado 172 programas públicos, 158 a través de EPG y 14 de EI; 90% de los programas evaluados corresponden a

¹²⁹ Las notas equivalen a: 5 “muy bueno”, 4 “bueno”, 3 “regular o más que suficiente”, 2 “suficiente” y 1 “insuficiente”

¹³⁰ Capacitación similar, centrándose en información/indicadores de desempeño, fue proporcionada por el Departamento de Finanzas de Australia (DF) desde alrededor de 1995 en adelante.

funciones sociales. En los primeros años del Programa, el número promedio de evaluaciones anuales fue de alrededor de 20;¹³¹ en los últimos tres años ese promedio se ha venido reduciendo para situarse actualmente en 17 programas evaluados por año. Esta tendencia refleja la creciente carga de trabajo de la DCG por cuanto esencialmente el mismo equipo que ha venido realizando las EPG y EI tiene ahora la tarea adicional de realizar las Evaluaciones Comprensivas del Gasto (ECG) y de dar seguimiento a un número cada vez mayor de Compromisos Institucionales.

263. *Distribución de los programas evaluados con EPG y EI por servicio/sector 1997-2003.* El cuadro C.3.6.1 muestra los programas que han sido re-evaluados a partir de 2001, cuando también se introdujo la evaluación de impacto. El cuadro muestra los programas evaluados en la línea EI que fueron ya sometidos a revisión de escritorio (EPG) y también resalta la reducción del número de EPG emprendidas anualmente desde 1999.

Cuadro C.3.6.1. – Programas evaluados dos veces, 1997-2003

#	Nombre del programa	Ministerio	EPG	EPG	EI
1	Programa de Prevención del Consumo de Drogas	Interior	1998	2001	
2	Programa de Escuelas de Sectores Pobres(P-900)	Educación	1997	2001	
3	Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME)	Educación	1997	2002	
4	Programa de Asistencia Jurídica. Corporaciones de Asistencia Judicial	Justicia	1998	2003	
5	Saneamiento y Normalización Tenencia Irregular (Programa de Gestión Territorial y Social de la Regularización (PGTR)	Bienes Nacionales	1997	2001	
6	Equipamientos Comunitarios	Vivienda y Urbanismo	1997	2001	
7	Subsidios al Transporte Regional	Transporte y Telecomunicaciones	1998	2002	
8	Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones. Telefonía Rural. Telecentros Comunitarios**	Transporte y Telecomunicaciones	1998	2003	
9	Generación de Capacidades en Localidades Pobres	MIDEPLAN	1998	2002	
10	Investigación Pesquera Min.Economía	Economía	1998	2004	
11	Fondo de Tierras y Aguas Indígenas	MIDEPLAN	1998		2001
12	Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal	Interior	1999		2002
13	Programa de Promoción de Exportaciones	Rel. Exteriores	1998		2002
14	Programa Proyectos Asociativos de Fomento (PROFOS)	Economía	1998		2002
15	Programa Deporte Recreativo*	Sec Gral del Gob	1998		2001
16	Programa Formación para el Deporte*	Sec Gral del Gob	2000		2001
17	Programa de Alto Rendimiento*	Sec Gral del Gob	1998		2001
18	Competición Comunal Regional y Nacional*	Sec Gral del Gob	1999		2001

Fuente: Base de datos del BM con base en información de www.dipres.cl

* Corresponden a una sola EI en el 2001, pero se habían evaluado con anterioridad.

** Telefonía Rural se evaluó en 1998 y Telecentros Comunitarios en 2003, aunque son dos diferentes programas los dos corresponden al Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones.

264. El Cuadro C.3.6.2. contiene la distribución de evaluaciones en el periodo 1997-2004, por sector o ministerio. Como puede verse, la distribución por ministerio presenta

¹³¹ Con la sola excepción de 1998, cuando se evaluaron 40 programas.

una moderada concentración en los ministerios de Educación (26), Planificación (20), Economía (19) y Salud (16). En cambio, cuando se mide la concentración por el valor presupuestario del programa evaluado (Cuadro C.3.6.3), se encuentra una altísima concentración en los programas de la función social (89,6%) frente a los de función económica (8,7%) o de función general.

Cuadro C.3.6.2. -- Evaluaciones por Ministerio, por Año, 1997-2004

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Eval. por ministerio
M. Agricultura	1	3	2	2	1				9
M. de Bienes Nacionales	1				1				2
M. de Defensa Nacional				1				1	2
M. de Economía Fomento y Reconstrucción	2	5	2	1		2	4	3	19
M. de Educación	3	5	2	4	3	3	3	3	26
M. de Hacienda		2				1		1	4
M. de Justicia		1	1	1			2		5
M. de Minería	1					1			2
M. de Obras Públicas	1	1		2	2			1	7
M. de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)	2	5	3	1	4	1	3	1	20
M. de Relaciones Exteriores		1		1		3		2	7
M. de Salud	2	4	4	2	1	1	1	1	16
M. de Transporte y Telecomunicaciones		3		1		1	1	1	7
M. de Vivienda y Urbanismo	3	3	1	1	1	2		1	12
M. del Interior	1	3	4		2	2	2		14
M. del Trabajo y Previsión Social	3	2			3	1	1	2	12
M. Secretaría General del Gobierno					1				1
M. Secretaria General de la Presidencia		2	1	1	2	1			7
Total	20	40	20	18	21	19	17	17	172

Fuente: Base de datos BM con base en www.dipres.cl

Nota: El número total de evaluaciones incluye programas evaluados en repetidas ocasiones.

265. El valor de la asignación presupuestaria para los programas evaluados entre 1997 y 2003 ascendió aproximadamente a 2.540 millones de dólares. Esto es equivalente a un 64% del gasto presupuestario total para el periodo 1997-2004, tomando en cuenta que no todo el gasto público es susceptible a ser evaluado bajo una EPG o una EI. Dicho universo se empezó a configurar a partir del 2001.

**Cuadro C.3.6.3 Programas Evaluados 1997-2003
por Clasificación Funcional del Gasto**

Funciones	Total 1997 – 2003 (MM US\$)	Porcentaje (%)
A. Funciones Generales	42,10	1,7%
B. Funciones Sociales	2.227,2	89,6%
C. Funciones Económicas	221,4	8,7%
Total	2.540,7	100%

Fuente: Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto, Estadísticas de las Finanzas Públicas 1993-2002 y datos de DIPRES.

Se considera el presupuesto del programa en el año en que fue evaluado (t)

En el caso de aquellos programas que tienen presupuesto en dólares tomó =\$711,53 como tipo de cambio.

266. *Indicadores de producción del PE: b) Seguimiento y cumplimiento de Compromisos Institucionales.* A partir del año 2000, las recomendaciones que resultan de las evaluaciones son analizadas y discutidas por los responsables de los programas en las instituciones y DIPRES. Este proceso se incluye en un documento de trabajo de Compromisos, el cual presenta las recomendaciones, las respuestas de la institución a éstas, en caso las hubiere, las observaciones a las mismas y finalmente los Compromisos. Los Compromisos establecen la forma como se dará respuesta a los problemas o insuficiencias detectados en las evaluaciones de los programas después de haber sido discutidos entre DIPRES y las Instituciones, así como sus plazos de implementación.

267. Como se mencionó en la Sección C.1., el seguimiento a estos Compromisos es la base de un proceso de monitoreo de la incorporación de las medidas acordadas. La información limitada de los resultados de las evaluaciones de programas antes del año 1999 no permitía este tipo de análisis ni se fijaban Compromisos a partir de ésta; pero desde el 2001 esta oportuna información ha sido utilizada durante el ciclo presupuestario en: las evaluaciones internas de DIPRES, la discusión con Congresistas, no sólo en la Comisión de Presupuestos sino en las Subcomisiones, y es una parte importante del Balance de Gestión Integral. A partir del 2002, el seguimiento de los Compromisos se realiza a través de un formulario en línea que facilita y agiliza la interacción de la DIPRES con las Instituciones.

268. Los resultados del seguimiento de Compromisos de programas evaluados en años anteriores se presentan en el Cuadro C.3.6.4. (1999-2003).¹³² Este Cuadro muestra que sobre un universo de 77 programas que hasta junio de 2004 contaban con seguimiento, las instituciones respectivas han cumplido completamente con el 70% de los Compromisos establecidos, parcialmente con el 20% de ellos, mientras que un 10% no se han cumplido.¹³³

¹³² DIPRES, División de Control de Gestión. "Estadísticas Seguimiento Compromisos Programas Evaluados, 1999- 2002 (Documento de Trabajo). Enero 2004 e información actualizada hasta 30 de junio de 2004.

¹³³ Corresponde a los compromisos hasta el 30 de junio de 2004.

Cuadro C.3.6.4 Seguimiento de Cumplimiento de Compromisos, Programas Evaluados (EPG y EI) 1999-2003

Porcentaje de Cumplimiento de Compromisos	Calificación				
	Ministerio	Cumplido	Parcialmente Cumplido	No Cumplido	N° Programas
MINISTERIO DE AGRICULTURA	100%	0%	0%	0%	2
MINISTERIO DE ECONOMIA, FOMENTO Y RECONSTRUCCION	80%	20%	0%	0%	5
MINISTERIO DE EDUCACION	70%	20%	10%	10%	14
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	45%	44%	11%	11%	3
MINISTERIO DE HACIENDA	92%	8%	0%	0%	1
MINISTERIO DEL INTERIOR	72%	18%	10%	10%	6
MINISTERIO DE JUSTICIA	88%	12%	0%	0%	3
MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION	77%	16%	7%	7%	13
MINISTERIO DE MINERIA	54%	41%	5%	5%	1
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS	85%	15%	0%	0%	3
MINISTERIO DE SALUD	74%	23%	3%	3%	9
MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	39%	26%	35%	35%	1
MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA	82%	16%	2%	2%	4
MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	62%	32%	6%	6%	3
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES	64%	26%	10%	10%	3
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO	90%	9%	1%	1%	5
MINISTERIO DE BIENES NACIONALES	100%	0%	0%	0%	1
Total General	70%	20%	10%	10%	77

Fuente: DIPRES

269. Según la encuesta anónima conducida por DIPRES en enero del 2004¹³⁴, los Compromisos Institucionales y su proceso de seguimiento han retroalimentado la toma de decisiones, tanto en los Servicios como en los Ministerios a los que pertenecen los programas evaluados. En efecto, un 60% de los Coordinadores Ministeriales y un 77% de los Jefes de Dirección de Planificación y Presupuesto (DIPLAP) de las Agencias señalan que siempre o generalmente los Compromisos Institucionales definidos a partir de las recomendaciones surgidas de la evaluación, constituyen alternativas claras de acción para mejorar el desempeño del programa.

¹³⁴ Para asegurar que la encuesta fuera anónima, ésta se realizó por vía electrónica en un sitio Web. La tasa de respuesta total fue de 62%, es decir 84 de 136 (94 de Agencias y 42 de Ministerios) encuestados respondieron.

270. Respecto del seguimiento de los Compromisos por parte del Ministerio y la Agencia respectiva, el 73% de los Coordinadores Ministeriales y de los Jefes de DIPLAP de los Ministerios y el 75% de los Jefes de DIPLAP de las Agencias indican que este proceso se realiza “en todos o en la mayoría de los programas evaluados”.

271. Finalmente, el 70% de los Jefes de DIPLAP de las Agencias, el 64% de los Jefes de DIPLAP de los Ministerios y el 46% de los Coordinadores Ministeriales señalan que “siempre o generalmente el desempeño en el cumplimiento de los Compromisos adquiridos con la DIPRES es utilizado como información en procesos de toma de decisiones sobre asignación de recursos y/o gestión”.

Indicadores de resultados intermedios del PE.

272. Los resultados de la Encuesta Anónima a funcionarios públicos *Senior*, conducida por la DIPRES en enero de 2004,¹³⁵ (correspondiente a los programas evaluados en el período 2000-2003) muestran que:

- En cuanto al fortalecimiento de *la capacidad de evaluación de los responsables de programas*, el 75% de los responsables de programas y el 73% de los coordinadores ministeriales consideran que dichas capacidades han mejorado en la mayoría o en la totalidad del equipo del Programa, como resultado de las evaluaciones efectuadas.
- En cuanto a *la apropiación de los resultados de evaluación por las contrapartes institucionales*, el 84% de los responsables de los programas y el 73% de los Coordinadores Ministeriales afirman que los resultados de la evaluación fueron difundidos y analizados con la mayoría o con todo el equipo a cargo del programa. Al respecto, el 92% de los Jefes de Dirección de Planificación y Presupuesto (DIPLAP) o cargos similares en los Servicios y el 70% de los responsables de programas evaluados indican que la mayoría o todos los resultados fueron difundidos y analizados con el nivel directivo. Por otro lado, un 16% de los responsables de programa señala que excepcionalmente ocurre que los resultados de la evaluación sean difundidos y analizados con el nivel directivo del Servicio. Esta misma observación (débil apropiación de las evaluaciones por parte del nivel directivo del Servicio o del Ministerio) fue corroborada en las entrevistas y los grupos focales realizados para esta evaluación.
- En cuanto a *los usos de las evaluaciones para las decisiones presupuestarias por el Servicio*, el 56% de los responsables de programas evaluados y el 61% de los Jefes de DIPLAP o cargos similares de las Agencias señalan que los resultados de las evaluaciones fueron utilizados en el análisis de asignación de recursos durante el proceso de preparación de la propuesta de presupuesto de la Agencia respectiva.
- Respecto al *uso de las evaluaciones para la toma de decisiones de los Ministerios* a las cuales pertenecen los programas, el 49% de los responsables de programas

¹³⁵ Para asegurar que la encuesta fuera anónima, ésta se realizó por vía electrónica en un sitio Web. La tasa de respuesta total fue de 62%, es decir 84 de 136 (94 de Agencias y 42 de Ministerios) encuestados respondieron.

evaluados, el 47% de los coordinadores ministeriales y el 60% de los Jefes de DIPLAP de los Ministerios señalan que la información ha servido para analizar la asignación de recursos en este nivel de coordinación de las políticas sectoriales. Nuevamente, las encuestas y los grupos focales realizados para esta evaluación confirmaron que los ministerios hacen un uso limitado de las evaluaciones para sus decisiones presupuestarias. Respecto a la manera como influyen las evaluaciones en las decisiones presupuestarias de los ministerios, los coordinadores ministeriales y los Jefes de DIPLAP de los Ministerios observaron que los resultados de las evaluaciones se utilizan para: redistribuir recursos al interior del programa en alrededor del 25% de los casos, para justificar la asignación de recursos existentes del programa en alrededor del 30% de los casos; y para realizar cambios en los procesos del programa en un promedio de alrededor del 30% de los casos.

Indicadores de resultados finales del PE

273. a) *En cuanto a la utilización de los resultados de evaluación en el ciclo del presupuesto y en el mejoramiento de los programas*, la tabla C.3.8.1. evidencia que las evaluaciones están asociadas en un altísimo porcentaje con modificaciones importantes o rediseños sustantivos de los programas.¹³⁶

Cuadro C.3.8.1. – Distribución de Programas por Consecuencias de la Evaluación 2000- 2003

Categorías - Efecto de la evaluación	Año (t)* presupuesto (MM Pesos)	Año (t) presupuesto (%)	Año (t+1) presupuesto (MM Pesos)	Año (t+1) presupuesto (%)
Ajustes menores	56.772	9,10%	52.696	8,50%
Modificaciones importantes	211.961	33,80%	211.622	34,20%
Reubicación Institucional	17.157	2,70%	17.237	2,80%
Rediseño sustantivo	321.979	51,40%	329.746	53,20%
Finalización del programa	18.325	2,90%	8.080	1,30%
Total	626.194	100%	619.381	100%

* Año (t) es el año de la evaluación.

274. En conjunto, se recomendó la finalización de una proporción muy pequeña de los programas –3% como ponderado por sus presupuestos del año (t). En el extremo de la escala de mejor desempeño, proporciones moderadas del gasto de los programas se relacionaban con ajustes menores (10%) o reubicación organizativa (3%). Se consideró que el 34% de los programas requerían modificaciones importantes y que el 51% necesitaba un rediseño sustantivo. Estos hallazgos –algo más de la mitad del gasto de los programas evaluados está ubicado en el área de rediseño sustantivo más problemática – podrían

¹³⁶ Los datos que vinculan los resultados de la evaluación con cambios en el presupuesto se encuentran en el documento de trabajo de la División de Control de Gestión (2004), Implicancias de las Evaluaciones y sus Efectos Presupuestarios años 2000-2003. Este documento es netamente estadístico y no incluye análisis o comentarios. Presenta dos conjuntos de información para programas evaluados desde 2000 a 2003. Primero, clasifica los programas, basado en su interpretación de los hallazgos del panel, en cinco categorías o tipos de recomendaciones de programas (ver el cuadro C.3.8.1.). El documento informa sobre 76 programas que fueron clasificados. Segundo, para 65 de estos 76 programas, el documento compara el presupuesto en el año de evaluación (t) y el presupuesto en el siguiente año (t+1). Los datos se extrajeron de las leyes anuales de presupuestos aprobado, con la sola excepción de los datos de 2004 que son los del proyecto de ley de presupuestos.

posiblemente usarse para apoyar el criterio de que los programas “problema” tienden a ser seleccionados para su evaluación.

275. El Cuadro C.3.8.2. agrupa los programas en las mismas cinco categorías, por año, y expresa la relación porcentual del presupuesto del año (t+1) al año (t).

Cuadro C.3.8.2. – Presupuesto Año (t+1)* como porcentaje de presupuesto Año (t)*

Categoría		2000	2001	2002	2003	2000-2004
EPG	1. Ajustes menores	83,6%	102,2%	88,7%	94,2%	86,3%
EPG	2. Modificaciones importantes	115,7%	88%	113,2%	97,4%	105,3%
EPG	3. Reubicación Institucional			98,4%	159,6%	102,4%
EPG	4. Rediseño sustantivo	114,2%	96,1%	98,6%	51,2%	109,3%
EPG	5. Finalización del programa		45,4%	53,5%	34,7%	40%
EP/EI	1. Ajustes menores			118,7%		118,7%
EP/EI	2. Modificaciones importantes		91%	89,1%		90,4%
EP/EI	3. Reubicación Institucional					
EP/EI	4. Rediseño sustantivo		97,6%			97,6%
EP/EI	5. Finalización del programa					
Todos los programas		108,9%	92,6%	82,7%	82,7%	

* Año (t) es el año de la evaluación.

Nota: EI = Evaluación Módulo de Impacto. EP = Evaluación en Profundidad.

276. Si bien es cierto que el pequeño número de programas recomendados para su finalización está sujeto a reducciones presupuestarias reales, la mayor parte del gasto de programas para los cuales se recomienda un rediseño sustantivo tiene un aumento del presupuesto que es, en promedio, mayor que los programas recomendados para reubicación o modificaciones importantes. Entretanto, los programas recomendados para ajustes menores reciben reducciones presupuestarias sustanciales: el presupuesto del año (t+1) es, en promedio, un 86% del año (t). Todo ello corrobora que los hallazgos de evaluación aportan a las decisiones del presupuesto pero no implican consecuencia unidireccional en el mismo. Además, los cambios en el presupuesto pueden tardar más de un año en tener efecto.

277. El Cuadro C.3.8.3. presenta la evolución del gasto asignado en el presupuesto a programas que han tenido una evaluación en los últimos dos años (2002 y 2003), distinguiéndose tres grandes grupos según la naturaleza de las recomendaciones de los evaluadores: A) programas que no requieren modificaciones o que sólo requieren ajustes menores en el diseño de algún componente, en los procesos de gestión interna o la generación de información o de reubicación institucional; B) programas que requieren de rediseños sustantivos para alcanzar sus objetivos; y C) programas que deben ser descontinuados.¹³⁷

278. El resultado de las evaluaciones de programas informadas entre 2002 y 2003 indica que, de un total de 30 programas evaluados, 22 programas se ubicaron en el grupo A, 7 programas se ubicaron en el grupo B y 4 programas se ubicaron en el grupo C. Las

¹³⁷ Minuta DIPRES Efectos Presupuestarios 2002 y 2003.

asignaciones de recursos a estos programas en el presupuesto del año siguiente a su evaluación indican que los programas que fueron evaluados favorablemente o que requirieron ajustes menores en el diseño o procesos de gestión interna incrementaron su presupuesto en 1% del presupuesto asignado el año posterior en que fueron evaluados; los programas que requirieron rediseño sustantivo experimentaron una reducción equivalente al 11% de su presupuesto previo; y los programas a los que se recomendó su finalización redujeron sus recursos en 57% de su presupuesto previo.¹³⁸

Cuadro C.3.8.3 Evaluaciones de Programas 2000-2003 según su categoría. (EPG y EI)
(En millones de pesos de 2004)

Categorías	EVALUACIONES 2002		EVALUACIONES 2003		TOTAL		
	Presupuesto Programas		Presupuesto Programas		Presupuesto Programas		
	2002	Diferencias 2003-2002	2003	Diferencias 2004-2003	2002+2003	Diferencias	Tasa de Variación
A. Ajustes Menores, modificaciones en el diseño de algunos componentes y/o procesos de gestión interna y/o reubicación institucional 1/	88.956	1.967	71.043	(570)	160.000	1.398	0,9%
B. Rediseño sustantivo del programa 2/	33.303	(616)	15.092	(4.583)	48.395	(5.199)	-10,7%
C. Finalización 3/	4.523	(2.105)	5.577	(3.640)	10.100	(5.745)	-56,9%

1/ Los programas evaluados el año 2002 incluyen: Generación de Capacidades en Localidades Pobres; Establecimiento y Desarrollo de una Política Cultural de Visión Global Exterior, Actividades Específicas en el Exterior, Programa de Mejoramiento Educativo, Programa Explora, Subsidio al Transporte Regional, Chile Barrio, Asistencia Técnica, Chile Compras, Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal, Programas de Promoción Deportiva, y Consejo Nacional de Protección de la Ancianidad. Los programas evaluados el año 2003 incluyen: Vacaciones Tercera Edad, Fortalecimiento de la Capacidad Fiscalizadora, Textos Escolares Educación Básica y Media, Préstamos Médicos, Seguridad y Participación Ciudadana, Programa de Asistencia Jurídica (CAJ-PAJ), Proyectos Asociativos de Fomento (PROFOS), Fondo de Promoción de Exportaciones, Programa de Mejoramiento Urbano, y Programa de Relaciones Familiares.

2/ Los programas evaluados el año 2002 incluyen: Salud Mental y Fondo de Tierras y Aguas Indígenas.

Los programas evaluados el año 2003 incluyen: Educación de Adultos EFA y ETEA, Centros de Atención Integral y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, Centros de Información y Difusión Juvenil, Telecentros Comunitarios y Programa de Fomento a la Pequeña y Mediana Minería.

3/ Los programas evaluados el año 2002 incluyen: Perfeccionamiento Fundamental de Docentes y Prorural.

Los programas evaluados el año 2003 incluyen: Fomento a la Inversión Privada y Segmentación Penitenciaria.

Fuente: DIPRES

279. *b) En cuanto al uso de la evaluación por el Congreso Nacional.* La Comisión Mixta de Presupuesto del Congreso tiene subcomités que se ocupan de la discusión de las asignaciones para programas sectoriales específicos. Estos subcomités sectoriales acogen generalmente los reportes de las evaluaciones. Respecto de la formulación y aprobación de la Ley de Presupuestos, en el caso de la evaluación del Programa de Equipamiento Comunitario, las recomendaciones apuntaron a una reorganización sustancial, que determinó su división en dos programas. Estas recomendaciones fueron recogidas en la Ley de Presupuestos del 2002 que abrió dos líneas presupuestarias para financiar la bifurcación del programa en las dos nuevas líneas. Como resultado de estos cambios, el presupuesto del

¹³⁸ Cuando se ha mantenido una asignación de recursos es porque existen gastos de arrastre generados en períodos anteriores.

2002 para el programa se redujo a 1.501 millones de pesos, comparados con 2.681 millones en 2001.

280. Consecuencias semejantes tuvo la evaluación del Fondo de Promoción de Exportaciones, caso en el cual la evaluación recomendó reformas en los componentes del programa y en sus sistemas de gestión. La Ley de Presupuestos del 2004 acogió las recomendaciones de reorganización y redujo consecuentemente los recursos asignados. En efecto, el presupuesto del programa del Fondo de Promoción de Exportaciones, que cuenta con recursos en pesos chilenos y dólares, pasó de MM \$ 1.116 y US \$2.934.000 en 2003 a MM \$1.691 y US \$986.000 en 2004.

281. En el caso del programa de Telecentros Comunitarios, la evaluación llevó a la DIPRES a hacer una serie de propuestas de cambio sustancial del programa destinados a mejorar su focalización y su eficiencia y a reducir los riesgos de manejo financiero del programa. Estas propuestas fueron acogidas por el Congreso para el 2004 y años siguientes. Tales propuestas incluían: no financiar nuevas inversiones del programa a partir del 2005; reducción de los fondos asignados al programa en el 2004 en cerca del 75% de los recursos que le fueron asignados en el 2003; autorizaciones para reorientar nuevos fondos en los años 2005 y 2006. Estas reformas contribuyeron a la eficiencia del proyecto mediante la reducción de fondos para actividades que pueden producir otras agencias ejecutoras.

282. c) En cuanto al *mejoramiento de la gestión de las instituciones*, el PE contribuye cuando menos de dos maneras a mejorar la gestión de los programas y a fortalecer la capacidad institucional para ejecutarlos y evaluarlos. En cuanto al mejoramiento de los programas, el Anexo G, y especialmente el Anexo I, dan cuenta detallada del tipo y el contenido de las recomendaciones de gestión que pueden producir las evaluaciones. Como puede verse en dichos Anexos, y como lo reflejan también los indicadores de gestión de resultados del PE, esas recomendaciones pueden conducir a reformas muy significativas y aportes radicales al mejoramiento de la gestión de un programa. Hasta el punto de que, en algunos casos, las recomendaciones prácticamente precisan y actualizan la esencia del marco lógico de un programa.¹³⁹

283. En segundo lugar, la evaluación deja un fortalecimiento de la gestión de las instituciones gracias al proceso de aprendizaje institucional de los gerentes o de las personas responsables de la ejecución de políticas y programas, conceptualmente e instrumentalmente. Al final de la evaluación del Fondo de Promoción de Exportaciones, por ejemplo, Pro-Chile estuvo en capacidad de presentar sus propias conclusiones y negociarlas en pie de igualdad con la DIPRES.¹⁴⁰ Otro tanto ocurrió con MINVU en el caso de la evaluación del programa de Mejoramiento de Equipamiento Comunitario. De hecho, esta evaluación confirmó y fortaleció las ideas que tenía MINVU para interactuar con la DIPRES en próximas evaluaciones.

284. Quizás el mayor ejemplo de fortalecimiento de la gestión gracias al aprendizaje institucional lo ofrece la enorme capacitación que sobre la metodología de marco lógico ha

¹³⁹ Ver, por ejemplo, el caso del Programa de Telecentros Comunitarios (Anexo I).

¹⁴⁰ Ver Anexo I.

impulsado el PE de la DIPRES conjuntamente con el programa de asistencia técnica de MIDEPLAN. Este es un logro uniformemente reconocido por los participantes en todas las entrevistas y en todos los grupos focales realizados para esta evaluación.

Eficiencia y economía en el uso de los recursos.

285. Esta Sección sistematiza y analiza la información sobre el presupuesto y los gastos efectivos del programa correspondiente al período en evaluación, desagregando por componente y por tipo de gasto.

Cuadro C.3.9.1. Gasto efectivo del programa
(Miles de pesos 2004)

Año	Gasto Efectivo del Presupuesto Asignado	Otros Gastos 1/	Total Gasto Efectivo del Programa
2000	272.457	0	272.457
2001	386.975	0	386.975
2002	479.878	0	479.878
2003	423.697	0	423.697

1/ Corresponde a gastos con cargo a recursos aportados por otras instituciones publicas o privadas.

286. Un cambio que no constituyó una reformulación formal, pero que es importante en términos técnicos y operativos, es la iniciación a partir del año 2001 de las evaluaciones de impacto, lo cual ha implicado más recursos y más carga de trabajo para el equipo responsable de la División de Control de Gestión. Asimismo, el número de Compromisos han ido en aumento, lo cual implica mayor tiempo dedicado a su seguimiento. Como podemos observar en el cuadro 3.9.2., el incremento en el costo del Programa entre el 2000 y el 2001 se debió principalmente a la introducción de las EI. A partir del 2001 se han aumentado los recursos para las EI mientras que para las EPG éstos han disminuido regularmente. El personal del Programa se ha mantenido esencialmente el mismo desde el 2001, no obstante el crecimiento en el número de Compromisos que deben ser establecidos y monitoreados. Por otra parte, el cuadro C.3.9.4. muestra que el costo promedio por programa evaluado en la línea EPG ha aumentado ligeramente de 6,8 millones de pesos en el 2001 a 7,1 millones en el 2003. La mayor parte de este incremento se debe a un ligero aumento en los honorarios de los evaluadores y, en menor medida, a la nueva práctica de financiar estudios complementarios (generalmente actividades expeditas para la recolección de información primaria) en los casos de ciertas EPG que así lo requieren. El número y el valor total de estos estudios complementarios varían cada año. El costo promedio de una EI se ha mantenido en alrededor de 55,5 millones de pesos entre el 2002 y el 2003.

Cuadro C.3.9.2 Presupuesto y Gasto Efectivo Desglosado
(Miles de pesos de 2004)

Año 2000	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal Depto. 1/	118.768	118.768	100%
Honorarios EPG 2/	158.558	137.693	87%
Bienes y Servicios de Consumo	21.692	15.996	74%
Total	299.018	272.457	91%

Año 2001	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal Depto. 1/	132.392	132.392	100%
Honorarios EPG	127.265	122.481	96%
Estudios	106.320	119.344	112%
Bienes y Servicios de Consumo	12.758	12.758	100%
Total	378.736	386.975	102%

Año 2002	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal Depto. 1/	146.016	146.016	100%
Honorarios EPG	102.931	101.478	99%
Estudios	309.581	223.103	72%
Bienes y Servicios de Consumo	24.996	9.281	37%
Total	583.524	479.878	82%

Año 2003	Presupuesto Asignado	Gasto Efectivo	
		Monto	%
Personal Depto. 1/	146.016	146.016	100%
Honorarios EPG	100.093	92.949	93%
Estudios	219.870	176.822	80%
Bienes y Servicios de Consumo	39.448	7.910	20%
Total	505.427	423.697	84%

Año 2004	Presupuesto Asignado
Personal Depto. 1/	149.959
Honorarios EPG	96.845
Estudios	216.892
Bienes y Servicios de Consumo	18.241
Total	481.936

1/ Considera un equipo de 1 jefe y 4 analistas permanentes y, a contar de Julio de 2001, un coordinador para evaluaciones de impacto.
2/ Incluye aseores en Marco Lógico (ECUs)

Cuadro C.3.9.3 Gasto directo en producción de componentes

(Miles de pesos de 2004)

	Año 2000	Año 2001	Año 2002	Año 2003
EPG 1/	137.693	122.481	101.478	92.949
Impacto		119.344	223.103	176.822
Total	137.693	241.825	324.582	269.771

Cuadro C.3.9.4 Costo promedio de producción de componentes.

(Miles de pesos de 2004)

	Año 2000	Año 2001	Año 2002	Año 2003
Costo Promedio por Programa Evaluado (EPG) 1/	7.650	6.804	7.248	7.150
Costo Promedio por Programa Evaluado (Impacto)		103.662	55.934	55.215

1/ Incluye aseores en Marco Lógico (ECUs)

C.3.9.5 Gastos de Administración del PE

(Miles de pesos de 2004)

Año	Gastos de Administración 1/	Costos de Producción de Componentes	Total Gasto Efectivo del Programa	% Gasto Adm.
2000	134.764	137.693	272.457	49,5%
2001	145.151	241.825	386.975	37,5%
2002	155.297	324.582	479.878	32,4%
2003	153.926	269.771	423.697	36,3%

1/ Incluye gasto en personal del Departamento de Evaluación. Entre las funciones de este personal se incluyen funciones de contraparte y de asesoría metodológica a las Paneles y a las instituciones evaluadas. Además, en los años 2000, 2001 y 2002, el mismo personal estuvo a cargo de administrar el Fondo Concursable y, durante los años 2002 y 2003, aproximadamente un 50% del tiempo del Coordinador de Evaluaciones de Impacto estuvo dedicado a la Evaluación Comprehensiva del Gasto.

287. Los gastos administrativos respecto del total de gastos del programa han disminuido desde el año 2000 de 49,5% a 36,3% en el 2003 como se presenta en el cuadro C.3.9.5.

288. El cuadro C.3.9.6 presenta la relación entre el costo anual de las evaluaciones y el valor presupuestario de los programas evaluados.¹⁴¹ El costo del Programa (incluido el personal del programa, los honorarios de EPG y EI y los bienes y servicios de consumo del

¹⁴¹ La cifra del valor total de los programas evaluados debe tomarse con cautela por cuanto algunos de los programas evaluados tienen costos dispersos en el presupuesto y resulta difícil identificar el total exacto de su valor presupuestario. El gasto total de los programas evaluados podría no incluir, por ejemplo, algunos costos relacionados con gastos administrativos, no obstante estos son marginales respecto del gasto total del programa identificado en las evaluaciones. Además, ha de tenerse en cuenta que el valor presupuestario de un programa no es, en el caso del PE, criterio determinante (aunque sí un factor) para ser seleccionado para evaluación.

programa) pasó de 272,4 millones de pesos en el 2000 a 475 millones en el 2001, 480,5 en el 2002 y 412,5 en el 2003 (pesos del 2004). El presupuesto asignado para el 2004 fue de 481,9 millones. El salto del costo del Programa entre el 2000 y el 2001 se debió principalmente a la introducción de las EI. A partir del 2001 se han aumentado los recursos para las EI mientras que para las EPG éstos han disminuido regularmente. El personal del Programa se ha mantenido esencialmente el mismo desde el 2001 (un jefe, un coordinador para EI y cinco analistas permanentes) no obstante el crecimiento en el número de Compromisos que deben ser establecidos y monitoreados.

C.3.9.6 Costo Anual de la Evaluación como Porcentaje del Gasto

(Miles de pesos de 2004)

Año	Presupuesto. Programas evaluados	Gasto EPG y EI	Gasto anual PE/ Gasto programas evaluados
2000	194.649.791	272.457	0,14%
2001	286.887.692	474.955	0,17%
2002	125.963.156	480.511	0,38%
2003	81.715.422	412.520	0,50%

Fuente: DIPRES

289. Como en el caso de Chile la contratación de la evaluación se hace mediante licitación competitiva, no hay lugar a pensar que esos costos serían diferentes si la contratación la hiciera una agencia externa.

290. Un análisis internacional comparado de costos de producción de evaluaciones similares, proporcionadas por organizaciones públicas o privadas, difícilmente arrojaría pautas válidas de eficiencia. Sucede que el costo absoluto de las evaluaciones depende en gran medida de la manera como cada país comisiona y paga las evaluaciones (en el caso de Chile, como ya se mencionó, involucra una licitación competitiva para la contratación de evaluadores externos, mientras en la mayor parte de los países la evaluación la realizan entidades del propio gobierno, muchas veces de manera asociativa entre varias entidades) y de la estructura de costos de la producción de la evaluación —demanda y oferta de evaluadores y honorarios en campos similares o relacionados (por ejemplo, análisis estadístico)— la cual es exclusiva de cada país.¹⁴² El costo relativo de un programa de evaluación depende también del número de programas evaluados y de la proporción que éstos representan dentro del gasto total. Asimismo, los requerimientos o la estrategia de levantamiento de datos varían de un país al otro. Por las anteriores razones, resulta más apropiado comparar el porcentaje de presupuesto que se asigna generalmente a Monitoreo y Evaluación.¹⁴³ Por los años en los cuales Australia tuvo un sistema de evaluación centralizado en el Ministerio de Finanzas (que son los años más comparables con el PE de

¹⁴² Saber que una EPG costaría, por ejemplo, un 50% más en los EE.UU. que en otro país tiene poca o ninguna importancia, puesto que el sistema es único para cada país.

¹⁴³ En este sentido, se tiene que, en promedio, los países OECD asignan 3% del presupuesto total al monitoreo y evaluación del programa. Estimación provista por Universalía, firma especializada en evaluaciones de gasto y basada en Canadá.

la DIPRES), ese país dedicaba alrededor de 0,8% de su gasto a la evaluación. Chile dedica proporción muchas veces inferior, lo cual es, en principio, un indicio (no una prueba contundente) de la eficiencia del Programa de la DIPRES en términos internacionales. El costo promedio de una EI (alrededor de US \$90.000) parece en todo caso bajo ante los estándares de costos de similares evaluaciones de impacto auspiciadas por organismos internacionales; EI realizadas por el Banco Mundial, por ejemplo, típicamente cuestan entre US \$200.000 y US \$900.000¹⁴⁴.

291. Los beneficios del Sistema de Evaluación, ya sea en términos de la efectividad, la eficiencia o las decisiones presupuestarias del programa, parecen pesar sustancialmente más que los costos documentados en esta sección para el presupuesto de la DIPRES.¹⁴⁵

292. Sin embargo, el Sistema no lleva aún los indicadores que permitan medir costos y beneficios agregados en términos de las mismas unidades. Sólo en la medida en que el PE avance más hacia el fin u objetivo superior, y que consiga aislar la contribución del Sistema a la efectividad o a la eficiencia del gasto, será posible hacer un verdadero análisis costo-beneficio que sopesa los costos del Programa contra la reducción de gastos para la producción de un mismo servicio o la misma cantidad de gastos para producir un mejor servicio. Cuánto contribuyen los resultados centrales al *fin*, es algo que el Sistema no puede responder hasta el momento –y es natural que así sea- dada la juventud del Sistema cuando se lo compara con otros de mayor edad que tampoco han logrado esta meta final de medición.

C.4. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

293. Esta sección de Análisis y Conclusiones resume y analiza las características particulares del PE de la DIPRES y sintetiza sus principales fortalezas y debilidades, tanto respecto de las etapas avanzadas de desarrollo del Programa cuanto con relación a los desafíos perceptibles en el futuro próximo. Entre tales desafíos, sobresale la necesidad de armonizar el PE con los grandes lineamientos de reforma en curso en la administración pública chilena. La Sección concluye con una síntesis de las principales conclusiones.

294. **Las características del PE.** El PE de la DIPRES tiene elementos constitutivos que lo distinguen de otros programas o sistemas de evaluación que se desarrollan tanto en Chile como en el exterior.

295. El Programa es manejado por la DIPRES, como parte del proceso de análisis para la formulación presupuestaria con el objeto de contribuir a la discusión y toma de decisiones dentro del Ejecutivo y también en el Congreso. El uso de las evaluaciones para decisiones presupuestarias es una característica especial del PE, que le da mayor poder a los resultados de las evaluaciones y a los Compromisos Institucionales. No todos los países con sistemas de evaluación similares a Chile logran una conexión tan ajustada y oportuna entre los

¹⁴⁴ OED. Monitoring and Evaluation; Some Tools, Methods and Approaches, Second Edition, The World Bank, 2004.

¹⁴⁵ No existen aún datos sobre los costos en los que incurren las instituciones para cumplir con las exigencias directas o indirectas (a través de otros instrumentos del SCG) del PE.

resultados de la evaluación y el proceso presupuestario, tanto para la preparación del presupuesto cuanto para su discusión y aprobación en el Congreso.

296. El manejo del PE es altamente centralizado, disciplinado y rutinario y los términos de referencia de las evaluaciones ofrecen poca discreción a los evaluadores en cuanto al enfoque de la evaluación. Estas características están diseñadas para asegurar estándares de cantidad, de calidad, de costos y de tiempos de cumplimiento de las evaluaciones. DIPRES ve estos estándares como esenciales para relacionar el PE con el ciclo presupuestario y para asegurar la sostenibilidad de la evaluación y su acumulación de una cobertura de gasto cada vez mayor. La armonización de los tiempos de la evaluación con los tiempos del presupuesto también es vista como crucial para la eficacia y la eficiencia del PE. Los métodos estandarizados y los tiempos de entrega monitoreados cuidadosamente le permiten a la DIPRES reunir oportunamente el número proyectado de informes de evaluación año tras año, al que también se compromete públicamente. En ello, el PE de la DIPRES se distingue de sistemas de evaluaciones ocasionales (como sucede, por ejemplo, con evaluaciones sectoriales auspiciadas por organismos internacionales), que pueden ser más experimentales o novedosas; pero que no tienen la regularidad industrial que interesa a la DIPRES para que el PE sirva a sus objetivos. De todas maneras, el PE de la DIPRES no excluye sino que es compatible con otras evaluaciones sectoriales y, de hecho, se apoya en ellas cada vez que existen.

297. Vista la razón de ser de la centralización del PE en la DIPRES, sería imprudente que la DIPRES delegase las responsabilidades de evaluación a los ministerios a menos que y hasta que cumplan diversas condiciones previas.¹⁴⁶ Esas condiciones previas podrían identificarse, entre otras vías, mediante un proceso de diálogo entre DIPRES y los ministerios o Servicios, luego ponerlas a prueba en uno o unos pocos ministerios o Servicios y finalmente institucionalizarlas en un mecanismo de “certificación” o de “graduación”. Es más, el hecho de que los Compromisos de evaluación son todavía muy débiles en los ministerios y los Servicios indica que el sistema de evaluación actual del Gobierno aún es sumamente vulnerable a la partida de los que abogan por la evaluación – un peligro similar al que ocurrió en Australia después de 1997.¹⁴⁷ Como el dilema entre mantener el actual grado de centralización y delegar o descentralizar en mayor o menor medida el PE a los ministerios o Servicios está íntimamente ligado a las reformas en curso en la administración pública chilena, será necesario volver sobre este tema un poco más adelante en esta Sección de Análisis y Conclusiones.

298. El Programa opera mediante la comisión de evaluaciones externas, realizadas por agentes independientes al programa y a la entidad responsable del mismo. Esta externalidad es prenda de objetividad y transparencia y es el pilar de la credibilidad del PE. En esto el PE de la DIPRES se distingue de programas de auto-evaluación o de evaluaciones efectuadas por otras agencias del Gobierno. Por otra parte, la comisión de evaluaciones externas hace más visibles los costos del PE y crea desafíos especiales en materia de

¹⁴⁶ El tema de la delegación de algunas funciones o de algunas de las evaluaciones a los ministerios se trata en el Anexo E, en la sección “Instituciones Evaluadas”.

¹⁴⁷ Mackay, Keith (2004), *Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia*, OED. Disponible en www.worldbank.org/oed/ecd/.

interés, asimilación y apropiación por parte del Servicio o del Ministerio respectivo de los resultados de la evaluación.

299. El PE busca producir información útil sobre programas o actividades de gasto que pueden ser mejorados o eliminados valiéndose de la palanca de las decisiones presupuestarias. Por esta razón, el PE no sigue un orden de prioridades rígido ni una regla fija para aplicar los criterios descritos anteriormente para seleccionar los programas a evaluar. Múltiples agencias y actores indican o recomiendan programas a ser evaluados y, al final de cuentas, la DIPRES flexibiliza el concepto de programa para atender las necesidades que el Ejecutivo o el Legislativo tienen de indicadores de resultados de un programa de gasto (o aún de una unidad de la Administración Pública o de una actividad o conjunto de actividades de ésta). En este sentido, la DIPRES sigue un esquema pragmático con tal de producir información útil, contribuir al fortalecimiento de los programas y estimular la producción de información que sienta las bases para que Chile pueda fortalecer progresivamente los estándares de desempeño del sector público.

300. La calidad de las evaluaciones depende de: i) la calidad de diseño del programa, ii) la información disponible (EPG y EI) o susceptible de ser producida (EI), iii) la independencia técnica de los evaluadores, iv) la dedicación o el tiempo de esfuerzo efectivo de los evaluadores y v) los conocimientos técnicos especializados, tanto en metodología de evaluación cuanto en el tema o sector del programa, de los evaluadores externos. Los factores i) y ii) sólo pueden ser parcialmente controlados por la DIPRES mediante la selección de los programas; los factores iii), iv) y v) quedan en gran medida bajo el control de la DIPRES a través de sus procedimientos y de la selección y evaluación de los evaluadores.¹⁴⁸ Si bien las evaluaciones necesitan del concurso de las agencias responsables de los programas, principalmente para el suministro de información, en términos generales la calidad de las EPG y las EI es relativamente independiente de factores controlados por los ministerios o los Servicios. Esta característica asegura independencia y fomenta objetividad, pero crea desafíos de interés y apropiación por parte de los Servicios y los Ministerios, especialmente en los niveles altos de unos y otros.

301. La realización del valor agregado por el proceso de evaluación, mediante la utilización de las recomendaciones de la evaluación, es fuertemente fomentada por los procedimientos seguidos por la DIPRES para que las recomendaciones de las evaluaciones informen las decisiones del Ejecutivo en materia de mejoramiento de la gestión.

302. La debilidad observada en algunas de las EPG no se debe al grado de especificidad o a la calidad técnica de las recomendaciones en sí mismo consideradas sino a limitaciones en la calidad de la información en que se basan los reportes de evaluación. Cuando se buscaron las causas de esta debilidad se halló que ellas no se encuentran en la metodología prescrita por la DIPRES (la cual sí está generalmente conforme con las mejores prácticas internacionales) sino en la naturaleza del programa evaluado, en las debilidades de diseño del programa o en la imposibilidad de obtener la información indispensable para una evaluación completa. En algunos casos el Congreso o el Comité Inter-ministerial solicitan

¹⁴⁸ Bajo el supuesto, demostrado en la práctica de la DIPRES, de que ya existe suficiente masa crítica de evaluadores en el mercado chileno.

la evaluación de una unidad administrativa o de un consejo asesor, los cuales no se ajustan, por razón de su propia naturaleza, al marco de un programa; ni tampoco permiten que se les aplique estrictamente la metodología de evaluación de programas. En otros casos, el programa no contó en su origen con un marco lógico sino que éste debió ser construido, ex post como parte del proceso de evaluación. Y ocurre que, la DIPRES ha optado deliberadamente por privilegiar la producción de información y recomendaciones útiles para las decisiones presupuestarias y para el mejoramiento del programa o de la unidad gubernamental evaluados, por encima de las dificultades metodológicas y de información que algunas evaluaciones en particular puedan enfrentar. Las EPG siguen metodologías sencillas, con énfasis en la producción expedita de resultados; los recursos son limitados y los informes se producen rápidamente. Una EPG puede llevar a la conclusión de que no existe suficiente información para una evaluación propiamente dicha y, por ende, llamar a la producción de esa información. Adicionalmente, una EPG puede llevar a la conclusión de que conviene realizar una evaluación de impacto o en mayor profundidad. De manera que la EPG produce, de todas maneras, una información útil.

303. El hecho de que algunas de las EI no cumplan con los cánones internacionales generalmente aceptados no se debe a falencias en los Términos Técnicos de Referencia preparados por la DIPRES, sino a limitaciones estructurales o de diseño de los programas evaluados o a la falta de información indispensable para una completa evaluación.

304. Los resultados de evaluación alimentan sistemáticamente las decisiones presupuestarias y los Compromisos para el mejoramiento de la gestión de los programas (los llamados Compromisos Institucionales). Estos últimos son acordados entre la DIPRES y las instituciones y a ellos da seguimiento el Ejecutivo y toma las medidas a que hubiere lugar. Cuando se hace necesario, porque los Compromisos Institucionales involucran reformas o decisiones legislativas, se someten las correspondientes propuestas a consideración del Congreso. Las Recomendaciones de la Evaluación y los Compromisos Institucionales incluyen, típicamente, el mejoramiento de los marcos lógicos, de los indicadores de desempeño y del sistema de planificación y control de los programas.

305. Las recomendaciones de las evaluaciones y los Compromisos Institucionales, contribuyen a orientar el presupuesto a la producción de resultados. En palabras de los propios gestores del PE, “Necesario es tener presente que todos los sistemas de presupuesto tienen tres objetivos: mantener la disciplina fiscal; eficiencia en la asignación de los recursos distribuyéndolos de acuerdo con las prioridades de gobierno y la efectividad de los programas; y eficiencia operacional promoviendo la eficiencia en la entrega de los servicios. Una gestión presupuestaria basada en resultados es necesaria para el logro de los tres objetivos.”¹⁴⁹ Como lo muestra la experiencia internacional, el camino hacia un presupuesto por resultados es de aproximaciones sucesivas, hasta el punto de que ningún país del mundo ha llegado completamente al soñado presupuesto por resultados. Dada la fase actual de desarrollo en el diseño de programas y en la identificación y mantenimiento de indicadores, el PE de la DIPRES utiliza todavía muchísimos indicadores de proceso;

¹⁴⁹ Guzmán, Marcela “*Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena*” Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión, octubre de 2003. (Disponible en www.dipres.cl) pp. 6.

pero aumenta poco a poco los indicadores de resultados y apunta a llegar algún día hasta los indicadores de propósito u objetivo final del PE (el mejoramiento de la calidad del gasto).

306. Dentro del marco del SCG, el PE está ligado especialmente con las Definiciones Estratégicas, los Indicadores de Desempeño, el Programa de Mejoramiento de Gestión y el Balance de Gestión Integral. Los vínculos entre estos instrumentos del SCG se han venido reforzando año tras año. Estos vínculos son especialmente importantes en las siguientes fases de desarrollo del PE, las cuales requerirán de indicadores de resultados cada vez mejores y de conexiones cada vez más explícitas entre el programa evaluado y las definiciones y los productos estratégicos de las entidades y las políticas y prioridades gubernamentales.

307. El seguimiento del cumplimiento de los Compromisos Institucionales sucede dentro de un conjunto de actividades integradas, rutinarias y controladas centralmente (durante la formulación del presupuesto y la elaboración del Balance de Gestión Integral (BGI) en junio y diciembre de cada año correspondientemente) para proveer información sobre el desempeño de los programas y por lo consiguiente, ayudar a mejorar su diseño y resultados. Como el cumplimiento de los Compromisos es evaluado y reportado sistemáticamente, el PE propicia el uso de la evaluación por parte de las instituciones responsables del programa y prolonga el monitoreo con posterioridad al reporte mismo de evaluación. En esto también se distingue el PE de la DIPRES de otros programas de evaluación: las recomendaciones inspiran Compromisos cuyo cumplimiento es vigilado y asegurado por la agencia que tiene la responsabilidad (y el poder) de proponer al Congreso los recursos que se asignan a cada programa.

308. El carácter público de la información facilita la vigilancia ciudadana relacionada con los resultados de los programas.

309. **Las fortalezas y las debilidades del PE.** Conviene presentar las fortalezas y las debilidades de manera simultánea por cuanto ellas están ligadas dialécticamente: la fuente de las fortalezas crea, al mismo tiempo, vulnerabilidades en el Programa. Las conclusiones sientan las bases para que las recomendaciones puedan consolidar las fortalezas del PE mientras se corrigen o controlan las principales debilidades identificadas en el PE: i) las debilidades de los programas evaluados y de la información disponible, lo que afecta la calidad intrínseca de las evaluaciones y los fundamentos de sus conclusiones¹⁵⁰; ii) las debilidades en la apropiación del PE por parte de los altos mandos de Servicios y Ministerios, y iii) la todavía débil conexión lógica (o de diseño del programa) y empírica (indicadores) con las definiciones estratégicas de Servicios, las políticas sectoriales y las prioridades gubernamentales. Los siguientes párrafos sintetizan las conclusiones del Informe con respecto a las fortalezas y a las debilidades del PE.

310. *Los objetivos y sus indicadores.* En primer lugar, las EPG y las EI tienen un bien definido conjunto de objetivos, lo que le ha permitido definir y refinar gradualmente sus

¹⁵⁰ En algunos casos no se concluye sobre algunos aspectos por falta de información, en cambio en otros no se advierte que las conclusiones son con base en información incompleta.

indicadores de resultado. No obstante sus avances, el PE no consigue aún demostrar la manera específica o el grado en el cual contribuye a la elevación de la eficacia y eficiencia del gasto público. Esta evaluación reconoce que la conexión entre los resultados del Programa y su fin u objetivo final es técnicamente difícil; pero es un desafío que acecha la justificación última del PE y, como tal, merece dedicación de esfuerzos.

311. *La eficacia y la capacidad de gestión.* En segundo lugar, el PE ha auto-desarrollado capacidad de gestión en un área relativamente inédita. Los gestores del Programa han desarrollado, para sus dos componentes, procedimientos altamente regulados que promueven fuertemente la objetividad y el fundamento de las evaluaciones.¹⁵¹ Los dos instrumentos, aplican metodologías y observan procedimientos estandarizados, con requerimientos precisos de información a las agencias responsables, con procesos competitivos de selección de evaluadores y con acompañamiento técnico y controles de calidad que respaldan la credibilidad alcanzada por el PE. Personal altamente especializado, formado en la misma División de Control de Gestión de la DIPRES, aplica los procedimientos, brinda asistencia técnica, acuerda y monitorea los Compromisos de mejoramiento de programas con las agencias responsables y comunica los resultados de las evaluaciones a la Dirección y a los analistas sectoriales de la DIPRES para que ellos los hagan valer en las decisiones presupuestarias. La centralización del PE en la DIPRES ha permitido montar un programa simple, expedito, económico y confiable. Estas son fortalezas únicas, que constituyen un caso de “buena práctica” de sistema de monitoreo y evaluación del gobierno y un precedente en el plano mundial y deben ser preservadas aún a costa de las debilidades de las EPG y las EI que se vienen examinando.

312. *La calidad y el valor agregado de las evaluaciones.* Con respecto a la calidad, las evaluaciones se hacen competentemente y proporcionan valor agregado, tanto por su capacidad de enmarcar los programas dentro una lógica de objetivos, medios y resultados (gracias al Marco Lógico), cuanto por sus análisis y recomendaciones específicas, particularmente las recomendaciones para hacer más efectiva o más eficiente la gestión.

313. No obstante la afirmación general del párrafo anterior, la calidad de las evaluaciones sufre de las deficiencias del diseño de programas y de información. Sin embargo, el Programa agrega valor aun en aquellos casos en los cuales la evaluación concluye identificando estas carencias. A partir de allí la DIPRES prepara y monitorea Compromisos Institucionales para mejorar el programa evaluado e informa de estas necesidades para las decisiones presupuestarias que se van a tomar sobre ese programa. Este objetivo pragmático puede ser interpretado como que ha llevado a subordinar el concepto puro o normativo de evaluación a la urgencia de elevar la calidad del gasto. Según se dijo anteriormente, la DIPRES ha optado deliberadamente por la aplicación flexible de estándares de evaluación a programas y situaciones que no satisfacen todos los requisitos teóricos de una evaluación de marco lógico o de una evaluación de impacto. Y lo ha hecho a conciencia de que la evaluación no constituye un fin en sí mismo sino que está al servicio de regir el gasto por sus resultados. Cuando ha sido necesario ofrecer

¹⁵¹ A estos dos componentes habría que agregar la Evaluación Comprensiva del Gasto, ECG, si se quisiera completar el paquete de instrumentos de evaluación propiamente dicha que hacen parte del SCG desarrollado por la DIPRES. La ECG no es objeto de esta evaluación.

información sobre el probable impacto de un programa que no cuenta con requerimientos técnicos ideales, tales como la línea de base o el grupo de control, la DIPRES ha flexibilizado los estándares de evaluación de impacto con el fin de informar las decisiones presupuestarias; cuando el gobierno ha necesitado de información sobre la calidad de gasto de los programas, la DIPRES ha aplicado el esquema de marco lógico para ayudar a responder los asuntos relacionados con el diseño y la gestión del programa con el fin de que la evaluación resulte relevante. En uno y otro caso la DIPRES ha provisto la mejor evaluación posible, ha mejorado el diseño de los programas y ha comprometido a las agencias responsables a cumplir con requisitos que mejoren el concepto, la ejecución o las posibilidades de evaluación futura de esos mismos programas. La pureza de la evaluación ha quedado subordinada a la urgente necesidad de información y al mejoramiento gradual de los programas de gobierno.

314. *La conexión de la evaluación con los productos estratégicos, las políticas sectoriales y con prioridades gubernamentales.* Una evaluación puede demostrar hasta qué punto los objetivos del programa del gobierno son consistentes con las prioridades estratégicas –conocido como lo adecuado del programa. Una evaluación también puede demostrar hasta qué punto el programa alcanza las prioridades de política del gobierno – por ejemplo, la eficacia del programa. Sólo haciendo estas preguntas se puede asegurar la coherencia entre el programa y el sector o la contribución del programa a las metas superiores de política (objetivos estratégicos). En el caso del PE, esa conexión se da a través de instrumentos (EPG, por ejemplo), mediante los cuales la DIPRES demanda de los Servicios y los Ministerios una mejor definición de sus estrategias¹⁵². Las evaluaciones, sin embargo, siguen siendo débiles en lo que respecta a los vínculos causales que ligan las acciones del programa con los objetivos estratégicos y, por esta vía, con las prioridades programáticas del Gobierno. Si se subsanara esta debilidad, el PE reforzaría la cohesión del gasto público con las prioridades gubernamentales.

315. *Los costos y la eficiencia del PE.* Son innegables los buenos resultados del PE en términos de su efectividad. También existen bases para concluir que sus costos son muy bajos frente a sus resultados. Las comparaciones preliminares con los costos promedio de evaluaciones con sistemas de evaluación en Australia o Canadá indican que el Programa chileno opera a un costo total sustancialmente más bajo. Además, las investigaciones hechas para este Informe, sobre los resultados y los usos de evaluaciones individuales, permiten concluir que el PE contribuye a mejorar la calidad del gasto público, aunque no sea posible cuantificar en qué medida esta mejoría pudiera demostrar que un incremento en el tamaño del PE de Chile sea costo efectivo.

316. El indicador para el que en el momento de la revisión había una estimación preliminar es de cobertura y consiste en la proporción que el gasto de programas evaluados representa respecto del gasto total evaluable. Este indicador resulta de particular importancia para el PE. Si bien es cierto que el valor de la asignación presupuestaria no ha sido en Chile el único criterio de selección de programas (y en algunos casos ni siquiera el criterio más importante), la relación que existe en Chile entre evaluación y presupuesto

¹⁵² Las EPG y las EI evalúan el vínculo del programa con las definiciones o productos estratégicos del Servicio.

exige que se tenga un indicador, sólidamente documentado, de la magnitud del presupuesto susceptible de evaluación, de la proporción que representa el presupuesto evaluado con respecto al universo evaluable y de la relación entre los costos del programa y la proporción del presupuesto evaluado. Consecuente con ello, la DCG produjo en diciembre del 2004 la metodología para el cálculo y la estimación inicial de la cobertura del PE bajo el Indicador “Porcentaje de Presupuesto Evaluado en Relación al Presupuesto Evaluable”.¹⁵³

317. **Los márgenes de maniobra para los desafíos futuros.** *La estructura de la administración pública y su relevancia para la agenda de desarrollo del PE.* Los siguientes párrafos se ocupan de la relación entre el PE y la estructura orgánica del gobierno de Chile. Esta relación plantea cuestiones potencialmente importantes acerca de la función de los instrumentos de control de gestión de la DIPRES, incluido el PE. En particular, esta relación plantea la cuestión de introducir o no, en este momento o posteriormente, cambios tan radicales como podría ser, por ejemplo, la desconcentración o descentralización. El PE opera en un contexto institucional y es necesario visualizar los cambios concomitantes que sería necesario hacer en el control central y en los formatos de organización antes de dar un paso de tal envergadura en el PE.

318. Los planes de desarrollo del SCG y, de manera especial, su intención de ligar el SCG con la formulación y reforma de las políticas, dependen en no poca medida del avance en la reforma del Estado. Es improbable que el SCG consiga organizar la pirámide jerárquica de prioridades (gubernamentales, sectoriales), políticas y programas si los Servicios permanecen débilmente coordinados desde el nivel ministerial.

319. El PRYME fue un primer paso en cuanto a la integración de la modernización estatal. Si bien el papel de SEGPRES y de MIDEPLAN continúa enfocado en algunos proyectos particulares, el hecho de que el programa de reforma ha estado efectivamente dominado por la DIPRES, y que actualmente se caracteriza por el énfasis en temas de gestión financiera y de control de gestión, ha resultado positivo, tanto para los desarrollos del PE como para fortalecer sus enlaces y mejorar su función dentro de la reforma del sector público general.

320. *La experiencia internacional.* Los experimentos de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) de los últimos 20 años proporcionan algunos temas insinuantes para Chile. Esta experiencia indica que diferentes formatos de organización, que proporcionan más o menos un control central y más o menos una devolución de la responsabilidad a los niveles inferiores (por ejemplo, organismos ejecutivos), hasta ahora han conducido a cambios inevitables en el balance entre la eficiencia, la coordinación de políticas y el control central. El Recuadro No. 3 proporciona de forma breve el ejemplo de las agencias ejecutivas del Reino Unido.

¹⁵³ “Cobertura del Programa de Evaluación. Indicador Porcentaje del Presupuesto Evaluado en Relación al Presupuesto Evaluable” Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión, Santiago, Diciembre de 2004.

Recuadro No. 3
“Next Steps Reform” en las Agencias del Reino Unido

La reforma de los “Próximos Pasos”, iniciada en 1989, fue la más importante de muchas reformas de gestión emprendidas durante un largo período del gobierno conservador en Gran Bretaña (1979-97). La reforma buscó ganancias de eficiencia al separar la formulación de políticas de su ejecución. Hizo esto eliminando muchas de las funciones de provisión de servicios y de reglamentación del gobierno central y transfiriéndolas a las agencias ejecutivas recién creadas. Hacia fines de los años noventa 140 organismos ejecutivos representaban dos tercios del empleo del gobierno central. Cada organismo tiene un documento marco que fija sus objetivos y metas de desempeño. Los jefes ejecutivos de las agencias son nombrados principalmente mediante una competencia abierta, tienen un contrato fijo y son personalmente responsables ante el ministro. Este fue originalmente un movimiento inspirado políticamente para quitarle el control a una Tesorería renuente a dar flexibilidad a los departamentos y para promover la gestión orientada al desempeño al nivel de organismo.

Es difícil medir el impacto general de esta clase de reformas. Los observadores más imparciales parecen encontrar algunas pruebas razonables de éxito en cuanto a las ganancias en economía, productividad y respuesta. Pero también alegan que estas ganancias parecen haber venido de la mano con una pérdida del control central, una mayor fragmentación y un desvanecimiento de las relaciones de rendición de cuentas entre los ministros y las agencias (porque, en la práctica, es imposible hacer una distinción clara entre la política y la ejecución). Esto a su vez parece haber llevado al gobierno a aumentar los controles financieros centrales.

Este modelo de resultados para el Reino Unido refleja un modelo más amplio observado entre los principales países asociados con reformas de Nueva Gestión Pública (NPM, en Inglés). La experiencia indica que hay un cambio en el balance entre los objetivos de eficiencia y la coordinación de política por un lado, y los objetivos de control central, por el otro: la concentración de la reforma en una dimensión tiene consecuencias no intencionales en la otra. En el comienzo de los años noventa el Reino Unido y Nueva Zelanda centraron sus reformas en la eficiencia (en parte mediante la creación de organismos ejecutivos), mientras que Australia se concentró en mejorar el control y la coordinación de políticas en el centro del gobierno. Para fines del decenio, cada país sintió la necesidad de correcciones de curso que desharían algunos de los efectos no intencionales de la reforma. La eficiencia, en general, significa descentralizar la autoridad (y concentrarse en mejorar los resultados), mientras que la priorización de políticas implica mejorar la coordinación central.

Fuentes: Pollitt y Bouckaert (2004), Rhodes (1997), Shepherd (2004).

321. En cierto modo Chile refleja la estructura orgánica de los departamentos y las agencias ejecutivas en el Reino Unido. Pero la gran diferencia es que los Servicios de Chile tienen sólo un nivel limitado de flexibilidad de gestión. En otras palabras, la política chilena no promueve, como se hace en el Reino Unido, la eficiencia mediante la devolución de la gestión.

322. ¿Cuál es el resultado de esta estructura orgánica? Con el tiempo (después de la Segunda Guerra Mundial) los Servicios llegaron a eclipsar a los ministerios en cuanto a la proporción del presupuesto y del empleo público total que comandaban. El principal resultado inicial de este desarrollo, según comentaristas chilenos, fue una pérdida del control financiero central, una pérdida de coherencia en las actividades del gobierno y un crecimiento en las prácticas de patrocinio.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Esta no es una historia atípica. Por ejemplo, algo similar sucedió en Brasil en los años ochenta: la “agencificación” iba acompañada de la pérdida de control central y de mayor corrupción. La solución

323. Un efecto recientemente observado es que los ministerios no pueden ejercer su autoridad jerárquica sobre los Servicios.¹⁵⁵ Sencillamente puede ser que sea difícil que un ministerio pequeño controle varios Servicios grandes. Además, la relación se nubla aún más porque es el Presidente, no el ministro, quien tiene el poder formal de nombrar y destituir a los titulares de los Servicios.¹⁵⁶ Pero la DIPRES también ha contribuido a minar la relación jerárquica (ver abajo).

324. Por otro lado, no hemos encontrado ningún observador o evidencia empírica que demuestre que la separación entre formulación y ejecución de políticas hubiera conducido en Chile a ganancias de eficiencia (comparado a una estructura ministerial más convencional).

325. ¿Cuál es la función de la DIPRES en el contexto de las reformas estructurales de la gestión? A partir del 2000 la DIPRES ha decidido en general trabajar directamente con los Ministerios los grandes lineamientos en materia presupuestaria y dotación de personal con el objeto de que ellos se apropien del desempeño de sus Servicios. Y, en este sentido, se podría también argumentar que la misma centralización de instrumentos de control de gestión en la propia DIPRES coadyuva a minar la capacidad de los ministerios de ejercer control sobre los Servicios.

326. La DIPRES ha introducido también una serie de instrumentos de control de gestión (incluida la evaluación) que están principalmente reunidos dentro del SCG. Estos instrumentos en gran parte están diseñados para promover la eficiencia y, sobre todo, la eficacia. De allí, por ejemplo, el énfasis del PE en el mejoramiento de la gestión y en el monitoreo y control de los programas. Esos instrumentos también—probablemente como un subproducto—permiten al centro del gobierno tener una idea más clara de lo que sucede en la periferia, hasta el punto que, de continuar con los desarrollos actuales de las sinergias entre los varios instrumentos, contribuirán a la capacidad del gobierno para asegurar la coherencia en la formulación de políticas. Parecería ser que los instrumentos de control de gestión desarrollados principalmente por la DIPRES son una forma para promover la eficiencia en una situación donde la primera opción sería la devolución de gestión, pero ésta no es posible por razones de control fiscal o la desigual capacidad de gestión entre la DIPRES y los Servicios. Fuere cuales fueren las ganancias netas de eficiencia que se logran con el SCG centralizado en la DIPRES, lo cierto es que este Sistema busca ahora involucrar a los ministerios en las definiciones estratégicas y comprometer a los Servicios y a los programas con la ejecución efectiva y eficiente de éstas. De continuar avanzando en este sentido, la DIPRES contribuirá a restablecer el papel coordinador de los ministerios y a garantizar la cohesión de los programas a las políticas públicas. De lograrlo, la experiencia chilena sería una de las primeras en conseguir, con un mismo sistema (el SCG), un balance entre mejoramiento de la eficiencia y control central para la cohesión programática.

efectuada por la Constitución de 1988 fue eliminar mucha discreción de gestión en los organismos. Ver Shepherd, 1998.

¹⁵⁵ La relación puede ser distinta de sector a sector (con más jerarquía en salud que en educación, por ejemplo).

¹⁵⁶ Además, las carreras en administración pública se desarrollan dentro de los organismos, por lo que prácticamente no hay ninguna movilidad entre ministerios y servicios que pudiera ayudar a desarrollar relaciones ministerio-servicio.

Cuadro C.4.1. Resultados de los Acuerdos Organizativos

<i>Objetivo de Gestión</i>	<i>Políticas actuales y resultados</i>
Control central	<ul style="list-style-type: none"> • Control de gestión fuerte y eficaz (financiero, personal y remuneración) de DIPRES.
Devolución de la gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Devolución limitada de la autonomía de gestión. • Instrumentos de control de gestión administrados en forma centralizada para promover la eficiencia.
Coordinación de la política	<ul style="list-style-type: none"> • Controles financieros centralizados, etc., e instrumentos centralizados de control de gestión minan la relación jerárquica ideal de ministerio-servicio. • Pero los instrumentos de control de gestión han mejorado el conocimiento de DIPRES de lo que sucede en los ministerios y los Servicios.

327. ¿Qué reformas se están contemplando para la estructura orgánica de la administración pública chilena? El gobierno ha emprendido, o está considerando, varias reformas para promover una autoridad ministerial más fuerte sobre los Servicios y mayor autonomía de gestión para los Servicios.

- Autoridad ministerial. El gobierno ha recalcado que, dentro de cada sector, los ministerios se encargarían de la formulación de políticas y de la coordinación mientras que los Servicios serían responsables de la ejecución de políticas; y ha dejado que los propios ministerios pongan esto en práctica. Por esta razón la DIPRES ahora está procurando tratar más con los ministerios y menos con los Servicios en el proceso presupuestario y en el manejo de otros instrumentos de control de gestión como las Definiciones Estratégicas. También está, al menos nominalmente, alentando a los ministerios para que reasignen los recursos presupuestarios entre los Servicios de su sector, aunque el cambio (de parte tanto de la DIPRES como de los ministerios) avanza lentamente en la práctica. Una nueva Ley de Gerencia Pública busca fortalecer la gestión de los Servicios, así como contractualizar su relación con los ministerios (ver el Recuadro 4).¹⁵⁷
- Autonomía de gestión. La DIPRES ha adoptado medidas en este respecto. La flexibilidad presupuestaria está asociada a traspasos de recursos del saldo final de caja de un año al año siguiente y traspaso de recursos entre proyectos de inversión para premiar a los Servicios que cumplan los requisitos de eficiencia financiera y de gestión incorporados en los respectivos sistemas del PMG. En este mismo respecto, una vez que los Servicios avancen en la certificación de los sistemas del PMG, se podría esperar que estarán más preparados para asumir responsabilidades de evaluación de los programas a su cargo.

¹⁵⁷ El énfasis principal de esta ley es reemplazar los nombramientos puramente políticos para los directores de los Servicios por un sistema en el cual la selección se basa en principios *meritocráticos*, así como políticos. La idea detrás de esto es que la *politicización* del liderazgo ha sido uno de los problemas principales de los Servicios (ver a Valdés Prieto, 2002).

Recuadro No. 4
La Ley de Gerencia Pública (23 del Junio de 2003)

- Para racionalizar la estructura orgánica, el gobierno ha clasificado 28 Servicios como de formulación de políticas, fuera de la Alta Dirección Pública (ADP) y otros 100 como ejecutores de políticas y prestadores de servicios que constituyen la Alta Dirección Pública.
- Los Directores de los 28 Servicios de formulación de políticas seguirán siendo nombrados por el Presidente (así como los subsecretarios).
- Los Directores de los otros 100 Servicios, así como su personal de jerarquía superior, será nombrado sobre la base de mérito mediante concursos administrados por consultores externos y supervisados por el Consejo de la Alta Dirección Pública. A partir de 2004 hay 53 Servicios en la ADP, los directores serán nombrados por el Presidente en base a una lista corta y servirán por tres años (que se podrá extender dos veces) a la discreción del Presidente.
- Los directores firmarán convenios de desempeño con sus ministros.
- La nueva ley establece que este sistema de nombramiento también permitirá cierta racionalización de las funciones, permitiendo la transferencia de los poderes de formulación de políticas de los Servicios a los Ministerios.
- Entre el 2006 y el 2010 se integrarán a la ADP los 47 Servicios restantes.

Fuente: Pardo, Carlos (entrevista) y OCDE (2004).

328. En síntesis:

- Este Informe concluye que Chile cuenta con un Programa de Evaluación (PE) robusto que ha alcanzado y continúa alcanzando resultados impresionantes. El PE proporciona un ciclo continuo de mejora en la evaluación del desempeño de los programas del gobierno. Lo indicado es mantener el Programa de Evaluación, conservando su propósito principal de control y mejoramiento de la gestión gubernamental y manteniendo el vínculo íntimo que existe entre el Programa de Evaluación y las decisiones presupuestarias. Al mismo tiempo, el Informe concluye que es posible continuar mejorando el PE sin amenazar la preservación de los logros alcanzados hasta ahora mediante las EPG y las EI. El PE tiene todavía debilidades que pueden ser superadas, bien sea para conectar mejor el programa con los objetivos superiores, bien para depurar sus indicadores costo-eficiencia resultado, o para mejorar la calidad de sus productos (EPG y EI) o para reforzar la apropiación por parte de entidades distintas a la DIPRES y garantizar aún más la sostenibilidad del Programa.
- En segundo lugar, la revisión de este Informe, llega a la conclusión de que las ventajas del manejo centralizado de la DIPRES son mayores que los beneficios que se derivarían del traslado de la responsabilidad de la gestión del PE a otras entidades o de la división de la gestión entre la DIPRES y otras entidades. En este sentido, valdría la pena que la DIPRES explorara los mecanismos y los incentivos para una mayor participación de las contrapartes institucionales o las consultas con los beneficiarios de los programas.

329. Aparentemente, es inevitable que continúen las demandas para vincular el PE con la formación de políticas. El Informe llega a la conclusión de que es conveniente seguir el camino estratégico ya trazado por la DIPRES a través del SCG, consistente en afianzar los fuertes vínculos actuales entre el PE y las decisiones presupuestarias y en vincular

gradualmente el PE con las metas de las políticas del gobierno. Se confía en que ese camino ayudará tanto al mejor diseño de los programas objeto de evaluación y, por ende, a la calidad de las evaluaciones mismas, cuanto a una mayor apropiación del PE por parte de los sectores responsables de la planeación de las políticas, especialmente de los Ministerios Sectoriales. Para atender estos desafíos será necesario proceder con extrema cautela de manera que no se debiliten de ninguna manera los exitosos desarrollos del PE. Los pasos que está dando la DIPRES en este sentido son los más idóneos por cuanto protegen la integridad del PE mientras dejan que otros instrumentos del SCG establezcan los vínculos con las definiciones institucionales y las prioridades gubernamentales. En particular, el éxito del SCG, y especialmente del PE, dependerá en buena medida del fortalecimiento de la autoridad ministerial. Si se da este fortalecimiento, sin menoscabar la autonomía de gestión de los Servicios, el PE tendrá un escenario más propicio para desarrollar las hipótesis causa-efecto, los supuestos y los riesgos en las evaluaciones; también para cohesionar el sistema centralizado de controles presupuestarios y financieros con la definición de políticas sectoriales y con entidades ejecutoras funcionalmente descentralizadas que podrán responsabilizarse creativamente de cumplir con las metas de mejoramiento de la gestión.

330. El problema que originó el PE consistió en la carencia de una evaluación que gozara de independencia técnica, rigurosa y oportuna dirigida primordialmente a mejorar los programas de gestión y a enviar información a los agentes responsables de la asignación de recursos del presupuesto en sus varias etapas. Este problema ha sido en gran parte solucionado por las EPG y las EI, incluidos los Compromisos Institucionales y las sinergias del PE con los demás instrumentos del SCG. Los resultados del PE dan cuenta de que los objetivos inmediatos de éste se están alcanzando año tras año –y a un costo relativamente reducido.

- El PE de la DIPRES es ya un logro notable. La experiencia de otros países, indica que las prácticas sistemáticas de evaluación no han sido fáciles de implantar y sólo en algunos casos han efectuado una contribución importante (demostrable) para un mejor gobierno. La experiencia de la DIPRES de Chile, descrita y analizada en este estudio, indica que sí se ha conseguido establecer, en relativamente corto tiempo cuando se lo compara con países desarrollados de mayor trayectoria histórica en evaluación orientada a elevar la calidad del gasto, un programa complejo y eficaz y que, según la percepción de los participantes en el mismo, el número y la calidad de las evaluaciones y, sobre todo, sus usos prácticos, produce buenos resultados y se asegura que se apliquen.

331. Los logros alcanzados por el PE justifican plenamente su continuación:

- En primer lugar, no se trata de un Programa que pueda suspenderse o detenerse en el tiempo. El ejercicio de evaluación del gasto, de manera semejante a como ocurre con las auditorías, es de carácter permanente, y pasa de un programa al otro, buscando siempre actualizar y ampliar su cobertura.
- En segundo lugar, la discusión de arreglos institucionales alternativos para que el PE sea llevado descentralizadamente o, en todo caso, por agencias distintas a la

DIPRES, discutidos en este Informe, llevan a la conclusión de que el PE debe continuar llevándose, en los próximos años de manera centralizada y en la DIPRES. Cosa distinta es que se refuercen, en el corto plazo, los mecanismos y los incentivos para una mayor participación de las contrapartes institucionales o las consultas con los beneficiarios de los programas, lo cual está incorporado a través de los indicadores de calidad (satisfacción de usuarios).

- En tercer lugar, el PE hace parte de un sistema más amplio, el SCG de la DIPRES, que está en pleno proceso de desarrollo, ampliando sus alcances hacia los niveles superiores de las políticas públicas, retroalimentando unos instrumentos con otros (incluidas las EPG y las EI) y blindando todo el sistema de monitoreo, control y evaluación del gasto para el mejoramiento de la gestión gubernamental. Suspender ahora las EPG o las EI amenazaría el desarrollo previsto para el SCG y particularmente los desarrollos de instrumentos tales como los Indicadores de Desempeño, las Definiciones Estratégicas o el PMG.
- En cuarto lugar, el PE tiene todavía debilidades que pueden ser superadas, bien sea para conectar mejor el programa con los objetivos superiores, bien para depurar sus indicadores de resultado, o para mejorar la calidad de sus productos (EPG y EI) o para reforzar su sostenibilidad. Si bien en Chile el SCG se ha desarrollado vertiginosamente rápido, especialmente en los últimos cuatro años, el Sistema no está ciento por ciento desarrollado. Y es natural que así los sea.
- En quinto lugar, el desarrollo del SCG (y dentro de él, del PE) es una pieza vital dentro de las reformas de alcance más amplio de la administración pública chilena.
- Por último, el PE montado por la DIPRES es precedente internacional de desarrollo exitoso, sistemático y sostenido. En un mar de muchos fracasos, de experiencias interrumpidas, o de éxitos sólo parciales, la comunidad internacional, y especialmente los países con un desarrollo similar, miran con esperanza y esperan aprender de la continuidad y la profundización del PE de la DIPRES.

C.5. RECOMENDACIONES¹⁵⁸

332. Es una tarea arriesgada proponer recomendaciones para un sistema que está trabajando sin tropiezos y produciendo los resultados previstos. De todos modos, este informe identificó algunos problemas de diseño y operativos, al lado de desafíos mayores que parecerían estar a la vuelta de la esquina. Algunos de estos problemas y desafíos se pueden resolver en el corto plazo mientras otros sólo podrán atenderse de manera gradual, en el mediano plazo.

333. Los resultados demostrados y el análisis y conclusiones, resumidos en las secciones 2 y 3 de este Informe, identificaron debilidades que pueden y deben ser gradualmente corregidas a tono y en armonía con los propósitos y con las virtudes principales del

¹⁵⁸ Se entiende que las recomendaciones incorporadas en esta sección incluyen algunas que no fueron mencionadas en el resumen ejecutivo de este Informe. Ello se debe a que el equipo del Banco Mundial sólo incorporó en el resumen ejecutivo aquellas recomendaciones que consideró más relevantes. DIPRES estuvo de acuerdo con esta opción.

concepto pragmático de evaluación desarrollado por Chile. Si este Informe advierte sobre las debilidades actuales de las EPG y de las EI, en cuanto instrumentos de evaluación, lo hace con el único propósito de reforzar las estrategias de desarrollo del SCG que actualmente aplica la DIPRES y de anticipar algunos de los obstáculos que podrían acechar el crecimiento o la sostenibilidad del Sistema en el mediano plazo. De manera que la superación de estas debilidades no debería sacrificar, en ningún grado considerable, ni la producción ni los usos actuales de las evaluaciones. Más bien, son debilidades que se pueden superar gradualmente, hacia el mediano plazo, y cuya superación depende más de factores del entorno del PE que de las EPG o de las EI propiamente dichas.

334. A continuación se proponen ocho recomendaciones, primordialmente de afinamiento del Programa existente o para la anticipación de riesgos futuros. El orden de la presentación de estas recomendaciones no implica prioridad o importancia relativa.

335. *En primer lugar*, se recomienda mantener todos los elementos centrales del Programa, que son los que han asegurado que la evaluación en Chile funcione, es decir, que produce sistemáticamente evaluaciones sobre las que se actúa y –aparentemente— sobre una altísima relación beneficio-costo, debido a elementos particulares del diseño del programa y condiciones externas favorables. A continuación se identifican esos elementos:

- Una rutina de producción bien diseñada, de las EPG y EI: Chile ha creado una “fábrica” de evaluaciones, que incluye una administración competente, personal comprometido, líderes visionarios, procesos eficientes y transparentes y tecnología actualizada. En opinión de esta evaluación, los tiempos para la preparación de las EPG, si bien breves, deben mantenerse. Sólo así se garantizará el servicio de las EPG a la preparación y aprobación del presupuesto anual. Por lo demás, no parecería que el mejoramiento de la calidad que se recomienda más adelante dependiese de una extensión del tiempo de la evaluación.
- Las EI están diseñadas de una manera lógica.
- El balance y la complementariedad entre EPG y EI
- El apoyo de la DIPRES en cuanto a la capacitación en los métodos de marco lógico y otros elementos conceptuales de las evaluaciones durante la preparación de éstas.
- El uso de evaluadores externos para asegurar independencia técnica y reforzar la credibilidad del Programa.
- Un sistema para asegurar que hay resultados (es decir, que los resultados se usan) y que fuerza sistemáticamente la integración de los resultados de evaluación en las decisiones de gestión, incluidas las decisiones presupuestarias.

336. La recomendación anterior se basa en el supuesto de que se mantengan las condiciones externas favorables que han posibilitado los resultados que está produciendo el PE.¹⁵⁹ Las principales de estas condiciones externas son:

¹⁵⁹ El PE de Chile en otros países estará determinado, hasta cierto punto, por la similitud de las condiciones que ahí existan. Se espera que la falta de estas condiciones tenga como consecuencia modificaciones

- Fuertes y comprometidos campeones de la evaluación –basados en la Dirección de Presupuesto.
- Una oficina de presupuesto extraordinariamente potente.
- Buena gestión financiera, capaz de conciliar los objetivos de equilibrio fiscal y calidad de resultados.
- Un alto grado de profesionalismo de los funcionarios públicos chilenos, que están empezando a estar imbuidos de elementos de una cultura basada en el desempeño.
- Las condiciones políticas particulares de Chile que favorecen la aplicación de expertos neutrales a los problemas de gestión y de política.

337. Dados los gigantescos logros alcanzados mediante las EPG y las EI, sería equivocado focalizar la agenda pendiente para el desarrollo del PE en las debilidades de EPG o de EI, en cuanto a los instrumentos de evaluación propiamente dichos. De hecho, las secciones anteriores de este Informe documentan cómo ha mejorado gradualmente la calidad de las EPG y las EI y cómo se ha institucionalizado el aporte de estas evaluaciones a las decisiones presupuestarias del Ejecutivo y del Legislativo. Si bien las EPG y las EI adolecen todavía de flaquezas cuando se las compara contra estándares ideales y aún con las mejores prácticas de evaluación internacional, se trata de debilidades que no dependen de la herramienta de evaluación sino de la calidad de los programas o los conceptos de gasto que están siendo evaluados. En este sentido, son debilidades congénitas en todo sistema de evaluación incipiente y sólo pueden ser corregidas en la medida en que los programas gubernamentales sean mejor concebidos y se presten más para una evaluación de tipo EPG o, sobre todo, para una EI. De allí que sea muy poco el mejoramiento de la calidad de las evaluaciones que se conseguiría si se trabajara sobre las EPG o las EI en cuanto instrumentos de evaluación. El desafío inmediato consiste entonces en continuar utilizando las evaluaciones y el SCG en su conjunto para mejorar la calidad de los programas objeto de evaluación. En este sentido, las siguientes recomendaciones contribuirían a subsanar las debilidades del Programa identificadas anteriormente.

338. *Segundo*, se recomienda continuar fortaleciendo la exigencia de las pautas de contenido mínimo de todo informe de evaluación, las cuales se han cumplido generalmente, salvo en algunas de las primeras evaluaciones EPG. Se trata de asegurar que los informes contienen efectivamente la información mínima que hoy se exige en los TTR, particularmente un índice de contenido y una matriz del marco lógico de la respectiva evaluación.¹⁶⁰ Además, todo informe de evaluación debiera incluir aquella información (o, cuando menos, hacer explícita referencia a ella) que por hacer parte del sistema se da generalmente por entendida, tal como ocurre con las fechas de iniciación y finalización de

importantes en el “Modelo Chileno” si éste es aplicado en otros países. Este habrá de ser un punto central en los programas de diseminación y capacitación que varios países solicitan hoy de la DIPRES.

¹⁶⁰ Ver Anexos B, F e I. El elemento más desafiante, de entre los requerimientos anteriores, es preparar y acordar la Matriz de Marco Lógico de Evaluación. Así lo hicieron las mejores EPG de entre las diez analizadas en el Anexo F. Si bien las evaluaciones siguen una metodología estándar, la Matriz de Evaluación, que incluye objetivos, metas, resultados y actividades del proceso de evaluación en sí da cuenta de la manera como los evaluadores apropiaron y utilizaron la metodología estándar en el caso específico. Adicionalmente, y para lectores externos, convendría agregar también los costos estándar y el presupuesto ejecutado de la evaluación.

la evaluación y con la metodología estándar seguida por las EPG. De esta manera cada informe de evaluación podrá ser leído por sí mismo por los interesados, sin necesidad de suplementar el informe de evaluación con la información del PE en general. Por último, y siempre respecto del contenido de los informes de evaluación, conviene también:

339. Incluir metas cronológicas para cada indicador empleado en la MML, con respecto a sus objetivos y resultados esperados, en la medida en que estas metas hayan sido adecuadamente definidas por la institución.

340. Siempre que la naturaleza del programa permita al usuario identificar la acción gubernamental y los beneficios esperados de ella, la DIPRES debe procurar recoger, a bajo costo, las opiniones de los usuarios y los beneficiarios de los programas que evalúa.

341. Las conclusiones deben no sólo mencionar las limitaciones y los puntos débiles sino que deben también extenderse sobre las fortalezas y las posibilidades del programa.

342. Para el caso de las EI, se recomienda que el formato de informe de evaluación incluya siempre los siguientes elementos que faltaban o se incluyeron débilmente en algunas de las evaluaciones estudiadas:¹⁶¹

343. Identificación de las limitaciones de los datos disponibles y propuesta de métodos para obtener los datos más esenciales.

344. Un modelo de teoría (lógica) del programa o marco conceptual para describir la secuencia lógica mediante la cual se lograrían los resultados los indicadores para establecer si se dan o no las relaciones causales esperadas.

345. En los casos de encuestas y entrevistas, continuar aplicando la exigencia de incluir un número mínimo de respuestas para respaldar las inferencias que se hacen de esta información.¹⁶²

346. Incluir la información necesaria sobre la metodología seguida.

347. Por último, y para prevenir sobre-estimaciones o sub-estimaciones de los resultados de los programas, y dar mayor credibilidad a las evaluaciones, EPG, conviene intensificar las consultas con los beneficiarios de los programas. En este sentido, se recomienda incluir encuestas simples de opiniones de usuarios o, cuando menos, grupos focales, en todos aquellos casos en los cuales es fácil que el usuario esperado identifique la acción del gobierno y los beneficios que ella le ha producido.¹⁶³

348. *Tercero, se recomienda avanzar en la construcción de indicadores que ligen los resultados con los objetivos superiores del Programa.* Como se anotó, hoy por hoy, la

¹⁶¹ Ver Anexos G e I.

¹⁶² Si bien no se incluyó esta información en algunas de las evaluaciones analizadas, ambos aspectos estaban considerados en las EI al momento de la evaluación realizada por el Banco Mundial.

¹⁶³ Se reconoce que esta recomendación podría elevar los costos de las EPG. Sin embargo, su aplicación fortalecería significativamente la evidencia sobre *outputs* y *outcomes*.

matriz de marco lógico del PE no profundiza en los supuestos ni considera factores de riesgo para la relación entre el *propósito* y el *fin*. En el largo plazo, sería muy útil tener un mejor entendimiento de la contribución precisa del programa al objetivo más amplio de mejorar la asignación de recursos públicos y de los factores que podrían poner esta contribución en riesgo. Desarrollar indicadores adecuados para esta conexión es necesariamente difícil y tomará tiempo conseguirlo. Empero, ésta es un área importante para el desarrollo del PE en los próximos años y donde la utilidad del instrumento marco lógico puede aumentarse considerablemente. Asimismo, es fundamental identificar indicadores para el cumplimiento de los supuestos y la vigilancia de los riesgos. Si bien son indicadores igualmente difíciles a los del fin superior, todo avance en este sentido fortalecerá considerablemente el PE.¹⁶⁴

349. El desafío hacia delante consiste en reforzar los niveles superiores, haciendo explícitos los objetivos, identificando indicadores adecuados y continuar conectando con otros instrumentos del SCG y de otros sistemas para el logro del fin. Es conveniente apuntar explícitamente al fin superior y reorganizar los objetivos jerárquicamente en torno al mismo para facilitar la asociación del PE con otros de los instrumentos del SCG y asegurar una mayor apropiación del PE por parte de los Servicios, los Ministerios y el Congreso. La evaluación profundizará en la identificación del vínculo entre el programa evaluado y las definiciones estratégicas de la institución (productos estratégicos/ objetivos estratégicos)¹⁶⁵, como ya se ha estado realizando. Las definiciones estratégicas, en particular los objetivos estratégicos, expresan los resultados esperados de las políticas sectoriales pero no son determinados en la evaluación. Las definiciones estratégicas son definidas en el ámbito de cada servicio/ministerio, y por tanto para el proceso de evaluación éstas están dadas. La base de marcos lógicos de programas permitirá ordenar los marcos lógicos de programas existentes, actualizar su información en el tiempo y vincular más fácilmente la información de desempeño de cada programa con las categorías de definiciones estratégicas, facilitando el análisis¹⁶⁶. Cabe recordar que todo programa debe

¹⁶⁴ En el formato 2005 del EPG se incluyó este aspecto, el cual no fue originariamente detectado en la recolección de información para esta evaluación por cuanto esa recolección terminó en el 2004.

Esta recomendación se aviene con la información adicional que el SCG está requiriendo y sistematizando sobre los programas evaluados, la cual dará al lector el marco contextual del programa. Al efecto cabe resaltar dos medidas adicionales que ha comenzado a aplicar la DIPRES: i) la construcción de una base de datos con los marcos lógicos de los programas gubernamentales, y ii) la exigencia de que agencias y ministerios ligen los programas con las metas del sector. Concretamente, la DIPRES está levantando la información que conecta explícitamente las Prioridades Gubernamentales (es decir, el programa de Gobierno, generalmente anunciado y monitoreado por la SEGPRES) con las Definiciones Estratégicas de cada agencia o servicio (las que se incluyen ordinariamente en la Evaluación Integral de Gestión y en el Programa de Mejoramiento de Gestión) y con los resultados de las evaluaciones EPG y EI. La DIPRES también está requiriendo ahora una mayor especificación de los indicadores de resultado, tanto a nivel de programa cuanto a niveles superiores. Mediante estos desarrollos, la DIPRES estará ligando claramente las evaluaciones con el nivel superior de formulación y evaluación de las políticas sectoriales e intersectoriales. Todo lo cual permitirá que los interesados accedan a toda la información necesaria para juzgar un programa, desde los resultados del programa, hasta las conexiones entre dicho programa y las metas superiores del sector y del gobierno.

¹⁶⁵ Ver conceptos de definiciones estratégicas en Guzmán 2003 y/o formulario A-1 de la formulación de Presupuestos 2005 entregados.

¹⁶⁶ En el proceso de Evaluación Interna en la DIPRES, la información de desempeño (indicadores, resultados de evaluaciones y cumplimiento de compromisos) es presentada por producto estratégico (ver documentos de evaluación financiera y de gestión 2003 entregados). Además la formulación 2005, y antes el Fondo

tener su correspondencia con un productos estratégico, así como su fin la debe tener con un objetivo estratégico.¹⁶⁷

350. Es necesario abundar en esta recomendación para recalcar la necesidad de que se avance en la integración de los objetivos del marco lógico de los programas con las políticas sectoriales. *Fines y propósitos* casi nunca son comparables entre los programas; el *fin* resulta a menudo impreciso y la mejor manera de rescatar su importancia es amarrarlo con los objetivos estratégicos. Ciertamente, podría ser complejo lograr la integración de objetivos superiores a políticas sectoriales con los recursos disponibles para el panel de la EPG, pero es sin embargo un área clave donde la utilidad del instrumento marco lógico puede aumentarse. La DIPRES ya se está moviendo en esta dirección y así lo recomienda este Informe. Cada servicio tiene una *misión institucional, objetivos estratégicos y productos estratégicos*. Estos se miden con indicadores de desempeño. En la plantilla actual del *Informe Final*, los evaluadores deben elaborar la relación del programa con la política sectorial y su relación con los objetivos y productos estratégicos del Servicio. La base de datos de la DIPRES permite referenciar cada programa con las definiciones estratégicas institucionales.¹⁶⁸

351. La DIPRES ha avanzado también en el camino de depuración constante de los indicadores de resultado del PE y de medición de los mismos. Los indicadores de proceso están siendo sustituidos por indicadores de resultados y, dentro de éstos, se continúa apuntando a medir el logro de los objetivos superiores del PE. Este es un proceso de largo plazo. Los avances de la DIPRES serán seguramente precedente para que Servicios y Ministerios los apliquen en sus propios programas.

352. Se trata de un sistema todavía en desarrollo; pero estos primeros pasos causan una impresión prometedora. Si se aplica uniformemente, podría proveer un enlace muy fuerte entre objetivos superiores formulados en el marco lógico y las políticas sectoriales más amplias.

353. Los actuales desarrollos del SCG que enlazan Definiciones Estratégicas y Productos Estratégicos con los programas deben extenderse y profundizarse en los próximos años. La manera como la DIPRES combina varios instrumentos del SCG para conseguir esa

Concursable, solicitó en su formato estándar la identificación de los vínculos de los programas con las definiciones estratégicas (ver formularios E y K, proceso formulación presupuesto 2005).

¹⁶⁷ La evaluación de programas, por definición, esta centrada en lo programático de las políticas, es decir se evalúan los instrumentos que se han definido para darle cumplimiento. En consecuencia no está evaluando la política misma sino que parcialidades de sus instrumentos, en el tiempo. Esta es una de las razones de las limitaciones de la evaluación de programas en el campo de la evaluación de las políticas. En el lenguaje de las definiciones estratégicas el objeto de la evaluación de programas es un producto estratégico o parte de él (subproducto), pero no necesariamente la totalidad del objetivo estratégico. Otro aspecto a considerar es que el proceso de evaluación de una política, dada su posible amplitud, puede requerir de elementos y métodos distintos a los utilizados en la evaluación de programas, cuyo objeto es una unidad más micro. Por otra parte, también es necesario distinguir entre el proceso de formulación de políticas y el de evaluación de éstas. Aún cuando el último puede y debe contribuir al primero, la formulación de políticas es un complejo proceso que se basa, entre otros, en diferentes fuentes de información, experiencias y preferencia de los tomadores de decisiones de las políticas superiores de un gobierno.

¹⁶⁸ La base de datos muestra la asociación entre productos estratégicos y el programa evaluado. La base de datos se mantiene al día regularmente y es bastante sofisticada.

conexión es también encomiable por cuanto preserva las fortalezas de las EPG y utiliza otros instrumentos (como las Definiciones Estratégicas) para consolidar la inclusión gradual de los objetivos sectoriales en el marco lógico. En este sentido, debe continuarse sostenidamente la construcción inicial y la actualización de la base de datos de marcos lógicos. Idealmente, el sistema de hipótesis subyacente a los objetivos del marco lógico llegaría a conectarse con la jerarquía de objetivos formulados para un sector. Pero esta última es una meta de mediano y largo plazo, especialmente en el caso del componente de EPG.

354. *En cuarto lugar, robustecer la apropiación del PE por parte de los actores institucionales, especialmente con los ministerios.* Es necesario desarrollar un compromiso más genuino y más proactivo de las instituciones y los ministerios con el PE. El Congreso suele reaccionar positivamente a las propuestas que hace la DIPRES con base en los resultados de las evaluaciones; pero parece hacer un uso muy limitado de las evaluaciones. Cabe continuar intensificando la comunicación de doble vía entre el PE y el personal sectorial de presupuesto de la DIPRES (jefes y analistas de sector presupuestario); el desafío inmediato de este personal consiste en aportar más sistemáticamente su conocimiento sectorial especializado al proceso de evaluación y en utilizar los resultados de las evaluaciones- conclusiones de las evaluaciones- en la preparación y en el seguimiento del presupuesto. Estos funcionarios pueden aportar insumos clave al diseño de las evaluaciones y a la supervisión de los Compromisos Institucionales; de otro lado, ellos mismos pueden enriquecer grandemente su tarea si profundizan en el uso de las evaluaciones.

355. Para elevar la participación y la apropiación por parte del nivel de las políticas ministeriales o sectoriales, sin perder las ventajas de la centralización del PE, o del grado de objetividad que se asegura con las evaluaciones externas, se recomienda que la DIPRES realice y evalúe pilotos de evaluaciones que involucren al personal de los Servicios y, especialmente, de los Ministerios, en un mayor grado de participación en las etapas de planeación, ejecución, reporte y diseminación de resultados de la evaluación. Esta participación podría lograrse, por ejemplo, mediante la conformación de un comité conjunto de dirección (*steering committee*) o un panel de líderes o asesores de evaluación para cada evaluación individual. En particular, convendría que los analistas de política del nivel superior de las agencias y los ministerios participasen conjuntamente con los analistas sectoriales de la Dirección de Presupuesto en una EI que pusiera especial énfasis en las relaciones causales (la llamada *theory-based evaluation*). Esta EI focalizada en las relaciones causales serviría a su vez de insumo para la EI integral que realizan los evaluadores externos y estimularía la participación creativa del aporte del alto nivel técnico de las instituciones en los puntos que requieren el más alto grado de especialización sectorial.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Una vía alternativa o suplementaria de la anterior es la delegación de las responsabilidades de evaluación en los ministerios o Servicios que demostraren capacidad para ello. Por ejemplo, una vez que los Servicios avancen en la certificación de los sistemas del PMG, se podría esperar que estarán más preparados para asumir responsabilidades de evaluación de los programas a su cargo.

356. *Quinto, mantener actualizado y utilizar regularmente el indicador de cobertura (eficacia) del PE con relación al presupuesto.* Conviene actualizar la metodología del indicador de cobertura del presupuesto evaluable cada vez que sufra modificaciones la estructura del presupuesto. Asimismo, conviene asegurar que el indicador, estimado inicialmente hacia fines del 2004, se lleva regularmente año por año.

357. *Sexto, proteger la capacidad de gestión del PE.* La División de Control de Gestión, DGC, opera con el mínimo número de personal requerido y con cargas de trabajo onerosas y fechas límites ineludibles. Todo ello siembra vulnerabilidad en la gestión cuando quiera que alguno de los funcionarios responsables se vea en la necesidad de faltar a su trabajo. Una posible solución a estas presiones consiste en formar “back-ups” o personal capacitado que pueda ser contratado de manera ocasional en los períodos de concentración del trabajo. Si ese personal adicional está debidamente entrenado, no menoscabaría el excelente espíritu de equipo y la identidad de cuerpo que ha alcanzado el equipo del PE.

358. *Séptimo, y en consonancia con la segunda recomendación planteada más arriba, para proteger la calidad intrínseca de las evaluaciones, se recomienda que los programas elegibles para una EPG o una EI sean sólo aquellos que corresponden efectivamente al concepto de programa y cuentan con un marco lógico idóneo antes de que se inicie la evaluación.* Hacia allá han avanzado y continúan avanzando las exigencias que hace la DIPRES a los programas elegibles. De no reunirse este requisito, la DIPRES podría todavía evaluar el supuesto programa, con el fin de contribuir a identificar las necesidades de estructuración y de información del mismo. Pero convendría que lo hiciera subrayando explícitamente las limitaciones del objeto de evaluación, de manera que los usuarios de la evaluación fueran concientes de los débiles fundamentos de algunas de las conclusiones o de las restricciones para llegar a conclusiones más ambiciosas. Así se preservaría también la credibilidad en las EPG y las EI y se evitaría el uso distorsionado o inadecuado de estos poderosos instrumentos.

359. Como medida adicional a las acciones que viene adoptando la DIPRES para mejorar la calidad del diseño y de la información disponible en los programas a ser evaluados, este Informe recomienda que la DIPRES: a) contrate periódicamente evaluaciones externas, ex-post, de la calidad de muestras de sus propias evaluaciones seleccionadas al azar, y b) mantenga y aún eleve la frecuencia con la que los programas individuales son periódicamente reevaluados.

360. Respecto de la adecuación gradual de las EI a los requerimientos metodológicos más estrictos de este instrumento, además de flexibilizar los requisitos de los TTR en la propuesta metodológica definitiva cuando quiera que aparezca que los TTR estándar no son aplicables al programa en cuestión (principalmente por falta de información en el momento de iniciación del programa), se recomienda: i) promover e inducir metodologías de evaluación idóneas para el trabajo que habrá de realizarse con datos limitados; ii) incluir, en los términos técnicos de referencia un mayor enfoque sobre temas sectoriales específicos, particularmente sobre temas que hacen explícita la teoría o la lógica del programa (*theory-based evaluation*), así como los riesgos del programa, y iii) registrar separadamente, para el conocimiento público, las evaluaciones que contaron con la

información más indispensable para una EI, de aquellas que hubieron de realizarse con deficiencias notorias de información.

361. Otros programas podrían ser evaluados con opciones *second best* o, en todo caso, con una metodología menos exigente¹⁷⁰. Esto, claro está, sin perjuicio de continuar con el empeño de la DIPRES en elevar gradualmente la calidad de los programas hasta el punto de habilitarlos para una completa EI. De esta manera se mantendrían los estándares que aseguran la credibilidad en el instrumento y en los usos de las EI mientras se eleva la calidad de los programas para habilitarlos para una EI.

362. *Octavo, acrecentar los vínculos del PE con el contexto más amplio de modernización del sector público chileno.* Este Informe recomienda que se elabore explícitamente la necesaria relación entre los desarrollos del PE y la reforma del sector público chileno, hasta el punto de lograr consensos de visión, de objetivos y de sinergias entre los instrumentos de uno y otro grupo de reformas. Tales consensos deben partir de la identificación del desafío común que enfrentan el control financiero (necesariamente centralizado), la formulación de políticas sectoriales (que, como se dijo, camina hacia la reconcentración en el nivel ministerial) y la autonomía de gestión que necesitan los Servicios de acuerdo con la estructura y con los mandatos de la administración pública chilena. Un cierto grado de descentralización de la evaluación, de la DIPRES hacia los Ministerios, sólo será posible cuando se haya llegado a un nuevo balance en ese desafío común. Y aún en el escenario (todavía hipotético) de una mayor participación de los Ministerios en la gestión del mejoramiento de la eficiencia que hoy lleva a cabo la DIPRES, es decir, en el Sistema centralizado de Control de Gestión, deberán preservarse intactas las virtudes del control financiero centralizado y la integridad del PE, particularmente de las EPG y las EI. Este parece ser el sentido de la profundización de instrumentos de gestión y del mejoramiento de la eficiencia que, por su lado, está impulsando actualmente la DIPRES, el mismo que es respaldado por este Informe. En tanto Chile no esté preparado para relajar los controles centrales, retener un sistema centralizado de evaluación se encuentra entre sus mejores opciones y puede ser difícil realizar mejoras importantes al sistema (y peligroso intentarlo). Como se ha dicho más arriba, es importante fortalecer las Contrapartes Institucionales antes de impulsar una reforma de transferencia de competencias.

363. Proyectadas hacia el mediano y largo plazo, la visión de las reformas en curso incluiría entonces la descentralización de algunas de las funciones de evaluación a los Ministerios, como parte de un perfeccionamiento más general de la autoridad ministerial sobre los Servicios. Esto podría ocurrir sin una relajación significativa de los controles financieros centrales pero convocando a los Ministerios a que hagan explícitas las prioridades y las metas sectoriales y llamando a los Servicios a que armonicen los marcos lógicos de los programas con esas mismas metas. De esta manera, la intervención principal de los Ministerios consistiría en los lineamientos de política y en las Definiciones Estratégicas y no demandaría una relajación significativa de los controles financieros centrales ni un menoscabo de la independencia técnica de que gozan actualmente las EPG y las EI.

¹⁷⁰ Como el caso de la evaluación del PMU.

364. Una implicación de lo anterior es que no conviene introducir en este momento cambios radicales en el sistema de evaluación, como podría ser, por ejemplo, su desconcentración o descentralización, sin comprender y armonizar esas reformas con los cambios concomitantes que sería necesario hacer en el control central de la administración pública y en los formatos de organización que quizá necesiten acompañarlos.

365. Por lo pronto la DIPRES está plenamente consciente del difícil balance entre el control de gestión centralizado y la devolución de la gestión. La experiencia internacional (incluida la de Australia) indica que la mejor opción de la DIPRES es no hacer la devolución precipitadamente sino hasta que los ministerios y los Servicios demuestren que han reunido las precondiciones esenciales, incluida la sostenibilidad de esas precondiciones. La experiencia internacional con otros programas de “certificación” o de “acreditación” indica que el proceso de demostración del cumplimiento de los estándares de capacidad no necesita estar plenamente formalizado—por cuanto se teme que la formalización pueda eliminar los granos esenciales del juicio discrecional necesario para evaluar las capacidades de gestión.

BIBLIOGRAFÍA

- Allen, R. y and Tommasi, D (2001). *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries. Organization for Economic Co-Operation and Development* (OECD).
- Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia y Vial Joaquín (2004). *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile*, Proyecto de Papel de Investigación para el proyecto de investigación del BID sobre las Instituciones Políticas, los Procesos de Formulación de Políticas y Resultados de Política.
- Armijo, Marianela (2003). “La Evaluación de la Gestión Pública en Chile”, en Cunill Grau, Nuria, and Sonia Ospina Bozzi, eds. (2003). *Evaluación de Resultados: para una Gestión Publica Moderna y Democrática*. Caracas: CLAD.
- Bamberger, M. et al (2004). *Shoestring Evaluation: Diseño de Evaluación de Impactos bajo Presupuesto, Restricciones de Tiempo y Calendario*. American Journal of Evaluation. Vol. 25 No. 1.
- Carretón, Manuel Antonio y Gonzalo Cáceres (2003). “*De la Desarticulación del Estado a la Modernización de la Gestión de los Públicos en Chile: Reforma administrativa Sin un Proyecto del Estado*”, en Ben Ross Schneider y Blanca Heredia, eds., *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Prensa del Centro de sur Norte en la Universidad de Miami.
- Crispi, Jaime, Vega, Alejandra, Cooper, Andrés, Roeschmann, Juan Andrés, (2004). “Reasignaciones Presupuestarias en Chile: Conceptualización y Análisis Cuantitativo” Estudios de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos. Gobierno de Chile.
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de la Hacienda (1996). *La Modernización de la Gestión Pública: Experiencias Internacionales y su Relevancia para Chile*, Dolmen Ediciones.
- Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda (2002a). “*Guía Metodológica para la formulación de Indicadores*”. (www.dipres.cl)
- Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda (2002b). *Presentación General del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales 2002*.
- Dirección de Presupuestos. División de Control de Gestión. *Notas Técnicas*. Diciembre de 2003.

- Dirección de Presupuestos. División de Control de Gestión (2004). *Implicancias de las Evaluaciones y sus Efectos Presupuestarios Años 2000-2003 (Documento de Trabajo)*, enero de 2004.
- Dirección de Presupuestos. División de Control de Gestión. *"Estadísticas Seguimiento Compromisos Programas Evaluados, 1999- 2002 (Documento de Trabajo)*. Enero de 2004.
- Dirección de Presupuestos. División de Control de Gestión. *Encuesta Resultados Intermedios/Finales*, enero de 2004.
- Dirección de Presupuestos. División de Control de Gestión. *Efectos y Usos de las Evaluaciones de Programas en los Servicios Públicos. Resumen Ejecutivo*. Julio de 2004.
- Dirección de Presupuestos. División de Control de Gestión. *Proyecto de Presupuesto para el año 2005 (incluye formularios mencionados en la evaluación)* 15 de julio de 2004.
- Dirección de Presupuestos. División de Control de Gestión. *Cobertura del Programa de Evaluación. Indicador Porcentaje del Presupuesto Evaluado en Relación al Presupuesto Evaluable*, diciembre de 2004.
- Dorotinsky, Bill, Steve Knack, Nick Manning y Mark Kugler (2001). *Policy Volatility, Budgetary Volatility, and Poverty: Working Note*.
- Foxley T., Alejandro y Claudio Sapelli (1999), *Chile's Political Economy in the 1990s: Some Governance Issues*, en Perry y Leipziger.
- Guzmán, Marcela (2003). *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena*. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión. (Disponible en www.dipres.cl)
- Leeuw, F. (2003). *Teorías para Programas de Reconstrucción: Métodos disponibles y Problemas para ser Resueltos*. American Journal of Evaluation. Vol. 24.
- Manning, Nick y Neil Parison (2004). *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation*, Directions in Development, Banco Mundial (para el informe completo de Chile. Ver [http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countrysummaries .htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countrysummaries.htm))
- Marcel, Mario (1999), *"Effectiveness of the State and Development Lessons from the Chilean Experience"*, en Perry y Leipziger.
- Marcel, Mario. (2000). *Indicadores de Desempeño como Instrumento de Modernización en el Estado de Chile*. Perspectivas 1999.

- Marcel, Mario (2000). *Opciones para la Reforma del Estado en Chile*, septiembre de 2000. Versión Final. Mimeo.
- Marcel, Mario y Marcelo Tokman (2002). *Building a Consensus for Fiscal Reform: the Chilean Case*, (ver también *Journal for Budgeting* de la OCDE, diciembre de 2002)
- Mackay, Keith (1998), *The Development of Australia's Evaluation System*. OED. Disponible en: ecd/de.oed/www.worldbank.org/
- Mackay, Keith (2004), *Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia*, OED. Disponible en: ecd/de.oed/www.worldbank.org/
- Mackay, Keith (2004). *Some Lessons from the United States*. Disponible en *project files* y Anexo C.
- Montecinos, Verónica (1998). *Economists, Politics and the State: Chile 1958-1994*, Thela Thesis
- OCDE (2004). *Budgeting in Chile*. (PGC/SBO). 14 de mayo de 2004.
- Pardo, Carlos, *Las Agencias Públicas en Chile*, junio de 2000.
- Pastor, Geoffrey (2004). *Notes on the Practice of Policy and Program Evaluation*, mimeo.
- Perry, Guillermo y Danny M. Leipziger, eds., *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, Estudios de Desarrollo del WBI, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Pollit, Christopher and Bouckaert Geert (2004) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*” Second Edition. Oxford University Press. Aug. 2004
- Rehren, Alfredo (2001). *Clientelismo Político, Corrupción Reforma y del Estado en Chile*, en Valdés Prieto (2003a).
- Rhodes, R. (1997). “*Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rossi, P., Lipsey, M and Freeman, H. (2004). *Evaluación: Una Aproximación Sistemática*. Sage Publications.
- Sapelli, Claudio (2000). *The Political Economy of the Chilean Transition to Democracy*, Cuadernos de Economía, V. 37 No. 112, p. 537-556.
- Schick Allen (2001). *The Changing Role of the Central Budget Office*. *OECD Journal on Budgeting*. Volumen 1 N°1. Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD).

- Schick, Allen (2002a). *Can National Legislature Regain an Effective Voice in Budgetary Policy*. *Journal on Budgetary*. Volumen 1 N°3. Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD).
- Schick, Allen (2002b). *Synthesis Report; Agencies in Search of Principles Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. OECD.
- Valadez, J and Bamberger, M (1994). *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries*. World Bank.
- Valdés Prieto, Salvador (2000). *Reforma del Estado. Financiamiento Político. Vol. I*, Santiago, Chile: CEP Centro de Estudios Públicos.
- Valdés Prieto, Salvador (2003a). *Reforma del Estado. Dirección Pública y Compras Públicas*. Vol. II, Santiago, Chile: CEP Centro de Estudios Públicos.
- Valdés Prieto, Salvador (2003b), *Reforma del Estado: ¿Que hacer ahora?*, Puntos de Referencia 271, Santiago, Chile: CEP Centro de Estudios Públicos.
- Valenzuela, Arturo (1999). "Chile", en Larry Diamond, Jonathan Hartlyn, Juan J. Linz, Seymour Martin Lipset (1999), *Democracy in Developing Countries: Latin America*, 2da Edición, Lynne Rienner
- World Bank. *Public Sector Performance – The Critical Role of Evaluation*. Operations Evaluation Department. The World Bank.