

EFICIENCIA PRESUPUESTARIA: ¿PARA QUÉ EVALUAMOS CUANDO EVALUAMOS?

- El esfuerzo de evaluación y monitoreo que por ley realizan la DIPRES y el MDS contribuye con nuestro Poder Legislativo - durante la discusión presupuestaria – en cumplir de manera efectiva su rol fiscalizador del uso eficiente de los recursos fiscales. Esto se vuelve todavía más relevante en momentos como ahora, en que los recursos públicos se han tornado aún más escasos que de costumbre. Por ello, sugerimos avanzar en la oportunidad y calidad de la información entregada.
- Respecto a la Evaluación de Programas Gubernamentales realizada en 2015 por DIPRES, los únicos programas que aparecen como “castigados” en términos de reducción presupuestaria por su desempeño insuficiente, en verdad requieren de modificaciones sustantivas que aparentemente no están siendo contempladas.

A más tardar el 30 de septiembre de cada año, el Ejecutivo presenta al Congreso el presupuesto público del año siguiente, el cual se discute durante 60 días. Durante ese período, los parlamentarios deciden cuál será el uso y la distribución de los recursos públicos a partir de enero del próximo año.

PRINCIPIO LYD:

Uso eficiente de los recursos públicos.

Tanto la decisión del Ejecutivo sobre la elaboración del presupuesto del año siguiente como su aprobación, modificación o rechazo por parte del Congreso requieren de información detallada y oportuna que asegure un buen uso de los recursos públicos. Para lograr este fin, históricamente se han venido creando una serie de instrumentos para medir la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos en los diferentes programas gubernamentales. En este contexto es que se sitúa el Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), el cual desde hace 15 años ha venido sistematizando instrumentos de evaluación ex ante y ex post de los programas públicos. Adicionalmente, y desde la reformulación de MIDEPLAN en Ministerio de Desarrollo Social (MDS)¹, el proceso de evaluación de programas no está restringido a lo realizado por DIPRES: desde 2011, el MDS, en su rol de coordinador de la política social, es el encargado tanto de la evaluación ex ante como del monitoreo de los programas sociales.

Encontrándonos en medio de la discusión del erario fiscal 2016, consideramos relevante analizar la información disponible para asegurar la eficiencia del gasto público durante el

próximo año. Lo anterior, si bien siempre es importante, resulta clave en períodos de “vacas flacas” como el actual, puesto que es ahí donde se deben priorizar aún más los ya escasos recursos públicos.

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES DE DIPRES

Sería deseable que los parlamentarios, encargados de velar por la eficiencia del gasto público, pudiesen contar este relevante insumo al menos un mes antes del ingreso del proyecto de erario fiscal.

Entre las distintas evaluaciones a programas que realiza la DIPRES están las ex ante a programas no sociales y las ex post. Dentro de estas últimas, la que año a año cobra más protagonismo es la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), cuyo objetivo es “evaluar el diseño, gestión y resultados de los programas públicos proporcionando información que apoye la gestión de los programas y el proceso de asignación de recursos”ⁱⁱ.

El listado de programas a evaluar por parte de la DIPRES proviene de un compromiso entre el Congreso y el Ejecutivo (representado por el Ministerio de Hacienda) que se plasma en noviembre del año anterior (al final de la discusión presupuestaria) en un Protocolo de Acuerdo entre ambos para resguardar la objetividad de los resultados, la DIPRES licita la evaluación de cada programa elegido a paneles de consultores externos.

Los resultados de las EPG realizadas durante 2015 fueron dados a conocer públicamente por el Director de Presupuestos con la entrega del Informe de Finanzas Públicas, lo cual ocurre posterior al ingreso de la Ley de Presupuestos al Congreso. Si bien la discusión presupuestaria se realiza en 60 días, sería deseable que los parlamentarios, encargados de velar por la eficiencia del gasto público, pudiesen contar este relevante insumo al menos un mes antes del ingreso del proyecto de erario fiscal.

El Protocolo de Acuerdo para 2015 contenía un listado de 26 programas a evaluar y sólo se dieron a conocer los resultados de la evaluación de 16 programas gubernamentales, equivalentes a 14 evaluacionesⁱⁱⁱ. Respecto a las faltantes, dos corresponderán a una Evaluación Comprehensiva del Gasto (del SAG y el ISP) y seis serán agrupadas en una Evaluación de Impacto (Programas de Tratamiento y Rehabilitación de Drogas y Alcohol del Ministerio del Interior). En ambos casos, los términos de referencia serán elaborados recién durante el segundo semestre de este año. Por último, en dos casos las EPG fueron postergadas para el segundo semestre de 2015 (Licitaciones de Defensa Penal Pública del Ministerio de Justicia y Fomento a la Pequeña y Mediana Minería del Ministerio de Minería), atentando contra la oportunidad con que la información es requerida.

Respecto a las evaluaciones realizadas, la Tabla N° 1 muestra que los 14 programas evaluados equivalen a un presupuesto total en 2016 cercano a \$750 mil millones

(aproximadamente US\$ 1.070 millones), 13% inferior en términos reales al de 2015. Respecto a su desempeño, 9 fueron calificados como *insuficientes* y 5 como *suficientes*, lo cual, al relacionarlo con los recursos públicos involucrados, implica que cerca de 9 de cada 10 pesos evaluados por DIPRES en EPG presentan un desempeño insatisfactorio.

9 DE CADA 10 PESOS EVALUADOS POR DIPRES EN EPG ARROJAN UN DESEMPEÑO INSUFICIENTE
Tabla N°1: Resultados 2015 EPG DIPRES por ministerio, Presupuesto 2016 y variación % real 2016 vs 2015

MINISTERIO	PROGRAMA	RESULTADO EVALUACIÓN EPG DIPRES	PRESUPUESTO 2016 Miles de \$	2016 VS 2015 (variación % real)
Obras Públicas	Programa de Infraestructura Hidráulica de Agua Potable Rural	Suficiente	\$ 73.602.058	0,2%
Bienes Nacionales	Programa de Regulación de Títulos de Dominio	Suficiente	\$ 2.729.477	-5,1%
Interior y Seguridad Pública	Apoyo a Víctimas	Suficiente	\$ 6.219.051	2,2%
Relaciones Exteriores	Programa ProChile	Suficiente	\$ 6.131.764	2,7%
Economía, Fomento y Turismo	Instituto de Fomento Pesquero	Suficiente	\$ 16.026.361	0,0%
TOTAL EVALUADOS COMO "SUFICIENTE"		5	\$ 104.708.711	0,3%
Educación	Programas de Infraestructura Escolar	Insuficiente	\$ 8.719.200	-73,0%
	Fomento a la Calidad de la Formación Inicial de Docentes	Insuficiente	\$ 4.305.926	0,7%
	Beca de Apoyo y Retención Escolar	Insuficiente	\$ 4.715.448	1,5%
	Programa Jardín Infantil JUNJI	Insuficiente	\$ 504.287.071	-15,1%
	Red Cultura	Insuficiente	\$ 4.107.534	11,4%
Trabajo y Previsión Social	Programa + Capaz	Insuficiente	\$ 102.191.179	0,3%
Desarrollo Social	Programa Noche Digna	Insuficiente	\$ 6.384.813	0,0%
	Programa 4 a 7	Insuficiente	\$ 2.851.999	0,0%
	Fondo de Servicios de Atención al Adulto Mayor	Insuficiente	\$ 5.482.833	10,1%
TOTAL EVALUADOS COMO "INSUFICIENTE"		9	\$ 643.046.003	-14,8%
TOTAL PROGRAMAS		14	\$ 747.754.714	-13,0%

Fuente: LyD en base a información DIPRES.

Al agrupar los programas evaluados según sus resultados, vemos que con respecto a 2015, los recursos para 2016 caen de manera importante (14,8% real) en aquellos que presentan un desempeño insuficiente y tienden a mantenerse para los que presentaron desempeño suficiente. Esto parece razonable, pero en el caso de aquellos con resultado insatisfactorio, la caída está explicada en mayor parte por la fuerte disminución presupuestaria de los programas de infraestructura escolar evaluados y del gasto de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI). Al analizar los resultados, lamentablemente, en ambos casos dicha reducción podría resultar insuficiente para asegurar el correcto uso de recursos públicos. En el caso de los programas de infraestructura escolar, la evaluación realizada por la DIPRES señala que los programas evaluados representan apenas aproximadamente 8% del total de recursos que el Ministerio de Educación (MINEDUC) pone a disposición de los sostenedores para que éstos resuelvan sus problemas de infraestructura, los cuales se estarían entregando de manera desarticulada e ineficiente. En particular la evaluación más que reducir presupuesto, hace un llamado a darle una mirada más integral al problema a resolver.

Por su parte, en el caso de los recursos para JUNJI, la mala evaluación se explica por una fuerte subutilización de la capacidad instalada. Además señala que a pesar de que hoy el programa sólo cubre el 10% de la población potencial, más del 70% de los niños de 0-4 años no asisten a salas cunas o jardines infantiles porque la madre prefiere no enviarlos. El presupuesto 2016 de JUNJI pareciera considerar dicho resultado, al reducir en 51% real los recursos para iniciativas de inversión (y en 15,1% el gasto total). Sin embargo, los recursos destinados a la construcción de establecimientos continúa siendo una cifra sin precedentes en esta materia (mayor en 8 veces a la de 2014, por ejemplo), que no se condice ni con los resultados de la evaluación DIPRES, ni con la baja capacidad de ejecución de los recursos para construir establecimientos (la JUNJI sólo ha sido capaz de ejecutar a agosto de este año 3,4% del importante monto de recursos asignado, y en 2014 este porcentaje alcanzaba 32,5%). ¿Vale la pena insistir en la construcción por parte del Estado de salas cunas y jardines infantiles? ¿De qué sirvió tan exhaustivo análisis encargado por DIPRES que apunta a que una mejor solución es optimizar el uso de la red existente y abordar las verdaderas necesidades de cuidado infantil para las madres y de educación inicial de calidad para los niños?

Por ende, los únicos programas que aparecen como “castigados” en términos de reducción presupuestaria por su desempeño insuficiente, en verdad requieren de modificaciones sustantivas que aparentemente no están siendo contempladas. Al aislar estos programas, el presupuesto 2016 para aquellos evaluados con desempeño insuficiente aumenta en 1%. De hecho, sería deseable conocer las razones de por qué

dos de los programas mal evaluados ven aumentado su presupuesto en más de 10% (Red Cultura y Fondo de Servicios de Atención al Adulto Mayor).

Los informes de seguimiento (de los programas sociales) están disponibles en el sitio web desde 2012. Sin embargo, desde 2014 ha disminuido la calidad de la información entregada por éstos.

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES DEL MDS

Sumándose a la amplia gama de instrumentos de evaluación de programas están también aquellos entregados por el MDS, quien desde 2011 está en la obligación de “Evaluar y pronunciarse, mediante un informe de recomendación, sobre los *programas sociales nuevos o que planteen reformularse significativamente*, que sean propuestos por los ministerios o servicios públicos, de manera de lograr una coordinación en el diseño de las políticas sociales. El informe deberá contener una evaluación, entre otros, de la consistencia, coherencia y atingencia de tales programas sociales, y este análisis será un factor a considerar en la asignación de recursos en el proceso de formulación del proyecto de Ley de Presupuestos”.

Para este año, el MDS realizó la Evaluación Ex Ante de 85 programas sociales, 35 nuevos y 50 reformulados^{iv}. De acuerdo a lo informado en el Informe de Finanzas Públicas, de los 85, sólo 31 pueden ser identificados en el Presupuesto 2016 (8 nuevos y 23 reformulados). Lamentablemente, y aún cuando esta información debe ser utilizada para la elaboración de la Ley de Presupuestos previo su envío al Congreso, los informes sólo están disponibles públicamente desde esta semana, lo que atenta contra la posibilidad de ser revisados exhaustivamente por los parlamentarios para una toma de decisiones informada sobre la correcta distribución de los recursos públicos.

Por último, dentro de las funciones del nuevo MDS también está contener en el Banco Integrado de Programas Sociales “una descripción del programa social, el informe de recomendación o el informe de seguimiento, en los casos en que el programa social cuente con ellos.”, entendiéndose por “seguimiento” del programa social la “evaluación de, entre otros, su eficiencia, su eficacia y su focalización”.

Los informes de seguimiento están disponibles en el sitio web desde 2012. Sin embargo, desde 2014 ha disminuido la calidad de la información entregada por éstos. Hasta 2013, cada programa social contaba con la evaluación de cinco aspectos: diagnóstico y objetivos, focalización, medición de resultados, logro de resultados y administración de recursos. A su vez, cada uno de estos aspectos podía ser calificado como: destacado, bueno, regular, insuficiente o crítico. Hoy sólo se da una descripción del programa y el porcentaje de cumplimiento de algún indicador de desempeño. Nada se dice sobre su focalización. El resumen de monitoreo que evaluaba en cinco niveles (con “estrellitas”) los cinco aspectos antes mencionados, desapareció.

En paralelo, el Informe de Finanzas Públicas menciona que durante 2015 DIPRES finalizará el diseño de una nueva línea de evaluación, que busca entregar una mirada más profunda en alguno de los siguientes aspectos: costos y *benchmarks*; implementación; y diseño, diagnóstico y poblaciones. Esta línea tendría un plazo más acotado para supuestamente avanzar en flexibilidad y oportunidad en la información que se le entrega a los tomadores de decisiones^v. Estimamos que, al menos para los programas sociales, mucho de esto ya se hacía en los informes de monitoreo que fueron modificados, por lo que la nueva línea debiese contemplar retomar dicha información.

CONCLUSIÓN

El esfuerzo de evaluación y monitoreo que por ley realizan la DIPRES y el MDS sólo resulta útil si efectivamente es considerado en la discusión presupuestaria que ya se inició. Con estos instrumentos, el MDS contribuye con nuestro Poder Legislativo en cumplir de manera efectiva su rol fiscalizador del uso eficiente de los recursos fiscales. Esto se vuelve todavía más relevante en momentos como ahora, en que los recursos públicos se han tornado aún más escasos que de costumbre.

Resulta clave que los parlamentarios tengan esta información oportunamente a la vista a la hora de decidir sobre la distribución de los recursos públicos. Su análisis les permitirá responder preguntas tales como qué programas gubernamentales o sociales priorizar, cuáles requieren de mayores recursos, de una disminución de éstos o de una reformulación. Por ello, sugerimos avanzar en la oportunidad y calidad de la información entregada. Las evaluaciones ex ante y ex post tanto de DIPRES como del MDS para programas sociales deberían ser públicas al menos un mes antes del ingreso de la Ley de Presupuestos. A su vez, las fichas de seguimiento de los programas sociales que realiza el MDS podrían volver a contemplar el “resumen de monitoreo” que realizaban previo al 2014. Esto último debiese considerarse en la “nueva línea de evaluación” que DIPRES estaría elaborando.

ⁱ Ley N°20.530 de octubre de 2011. Disponible en: <http://bcn.cl/1mcnz>

ⁱⁱ Además de EPG, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la DIPRES cuenta con: Evaluación de Impacto de Programas (EI), Evaluación Programas Nuevos (EPN) y Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG). Ver más detalles de cada tipo de evaluación en: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-2131.html>

ⁱⁱⁱ Se agrupó en una sola EPG la evaluación del programa “Infraestructura de Establecimientos Subvencionados”, la del programa “Infraestructura a Liceos Tradicionales” y la del programa “Mejoramiento de Infraestructura Escolar”. Este último no fue evaluado por el panel externo, dado que se inició en 2014 y sólo se ejecutó una parte mínima de los recursos asignados durante el citado año.

^{iv} Disponible en http://www.programassociales.cl/programas_nr

^v Esta nueva línea se menciona en las páginas 105 y 106 del Informe de Finanzas Públicas, disponible en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-138159_doc_pdf.pdf