

LA NECESARIA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES

- Desde hace más de 20 años que se efectúa la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) como insumo para el proceso presupuestario del año siguiente. Este año se evaluaron 168 programas *ex ante* (103 por parte del Ministerio de Desarrollo Social y 65 por parte de la Dipres) y 22 *ex post* (bajo el alero de la Dipres).
- En la evaluación que la Dipres realiza *ex post* a 22 programas no sociales del año 2018, sólo 3% de los recursos gastados fueron destinados a programas que obtuvieron una buena evaluación, mientras que aproximadamente el 70% fueron destinados a programas con evaluación mediana o baja. Lo que más llama la atención es que, en promedio, mientras más antigüedad tiene el programa, peor evaluación obtiene.
- Por su parte, la evaluación que el Ministerio de Desarrollo Social realizó *ex ante* a 103 programas sociales reflejó que 70 de los 133 programas evaluados resultaron recomendados favorablemente, mientras que 26 obtuvieron la calificación de objetado técnicamente.

En el marco del proceso presupuestario de cada año, se debe publicar y enviar al Congreso los resultados de las Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG). Estas corresponden a evaluaciones de programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional, incluidos en los presupuestos de los servicios públicos. La selección de programas a evaluar surge de una propuesta que realiza el Ejecutivo al Congreso, la cual puede complementar y/o modificar en el proceso presupuestario del año previoⁱ. Las evaluaciones son realizadas por entidades externas al Ejecutivo, seleccionadas vía concurso público.

Este Sistema de Evaluación y Control de Gestión consta actualmente de dos partes:

- i) evaluación *ex ante*ⁱⁱ:
 - a. de programas sociales nuevos o que experimenten importantes reformulaciones, radicada en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS);
 - b. de programas no sociales nuevos o que experimenten importantes reformulaciones, radicada en la Dipres.

ii) evaluación *ex post*, arraigada en la Dipres y aplicada a programas no socialesⁱⁱⁱ iv.

A pesar que el objetivo de este sistema es generar información adecuada para promover la eficiencia y la eficacia en la asignación y uso de los recursos públicos en el proceso presupuestario anual, finalmente los resultados de estas evaluaciones no son vinculantes, ni en el corto ni en el mediano plazo, no existiendo una relación directa y explícita entre recursos y desempeño. Sin perjuicio de ello, para los programas que no obtienen una buena calificación se establece un conjunto de compromisos que son monitoreados en el tiempo.

Además de la inexistencia del vínculo entre evaluación y recursos, los programas evaluados representan un porcentaje menor del gasto total del sector público. En particular, en el 2018, los programas evaluados *ex ante* por el MDS representan 2,4% del gasto fiscal total de este año y los *ex post* de la Dipres representan 1,3% de este gasto público total.

A) EVALUACIÓN EX ANTE (MDS Y DIPRES): RESULTADOS PROCESO 2018

i) Ministerio de Desarrollo Social (MDS)

Todos los años, el MDS publica en su Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS) una lista de las evaluaciones *ex ante* para los proyectos nuevos o reformulados significativamente que se le quieran asignar recursos en el presupuesto del año siguiente. Los proyectos propuestos son validados por el mismo Ministerio, quien evalúa el proyecto según su consistencia^v, coherencia^{vi} y atingencia^{vii} para que los tomadores de decisión lo puedan tener en consideración para la asignación del presupuesto.

La calificación obtenida por el diseño de un programa, puede ser: i) Recomendado favorablemente: si obtuvo categoría suficiente en cada pilar de la evaluación; ii) Objetado técnicamente: si obtuvo categoría insuficiente en al menos un pilar de la evaluación; iii) Falta información: si no cuenta con información suficiente para ser evaluado.

En el proceso del 2018 se evaluaron 103 programas por parte del MDS, cuyo monto representa 2,4% del gasto público estimado para el 2018 -US\$1.670 millones- (Tabla N° 1). De estos proyectos los resultados son:

CERCA DE 80% DEL GASTO EVALUADO *EX ANTE* POR MDS SE ASIGNA A PROGRAMAS RECOMENDADOS FAVORABLEMENTE EN 2018

Tabla N°1: Información de los programas *ex ante* de EPG del MDS

Nivel Desempeño	Número programas	Mill. US\$	Participación gasto total programas
Recomendado favorablemente	70	1.312	79%
Objetado técnicamente	26	331	20%
Falta Información	7	26	2%
	103	1.669	100%

Fuente: Elaboración propia con información contenida en BIPS del MDS.

ii) Dipres

A partir de este año las evaluaciones *ex ante* realizadas por la Dipres son públicas. En el marco del proceso presupuestario del 2019, se evaluó *ex ante* el diseño de 65 programas no sociales. De estos, 13 corresponden a programas nuevos, 15 a reformulaciones sustantivas de programas ya vigentes y 37 a revisiones de diseño. Respecto de la calificación obtenida por dichos programas, 29 (45%) fueron objetados técnicamente, lo que significa que su diseño no cumplió con los requisitos mínimos establecidos por DIPRES para validar su diseño, en tanto que 36 (55%) fueron recomendados favorablemente (Tabla N° 2).

EL 45% DE LOS PROGRAMAS EVALUADO *EX ANTE* POR DIPRES FUERON CALIFICADOS COMO OBJETADOS TÉCNICAMENTE

Tabla N°2: Información de los programas *ex ante* de EPG del Dipres

Nivel desempeño	Numero programas	Participación
Recomendado favorablemente	36	55
Objetado técnicamente	29	45
Falta información	0	0
	65	100

Fuente: Elaboración propia con información entregada por Dipres.

Considerando ambas evaluaciones *ex ante* del MDS y la Dipres, de los 168 programas calificados en este proceso, 133 (79%) fueron incorporados en la Ley de Presupuestos del 2019, entre los cuales 65% fue calificado con recomendación favorable en el proceso de evaluación, y 34% fue calificado con Objetable técnicamente.

B) EVALUACIÓN *EX POST* (DIPRES): RESULTADOS PROCESO 2018

Históricamente esta información estaba contenida en cada Informe de Finanzas Públicas de la Dipres. Este año, sin embargo, se implementaron dos cambios positivos en términos de mejorar la calidad y la transparencia de los resultados de la evaluación y van en línea con la necesidad de mejorar el rendimiento de los programas sociales gubernamentales: se elaboró un documento independiente, denominado “Resultados Evaluaciones 2018”; y se redefinieron las categorías de desempeño, incorporando de manera explícita aspectos de los resultados del programa, su diseño, implementación y eficiencia en el uso de los recursos.

A los distintos aspectos de los proyectos -Diseño, Implementación, Eficiencia y Resultados- se le asigna una calificación de Suficiente, Insuficiente, No concluyente o No aplicable^{viii}. Según la combinación de estos y algunos otros factores, como la antigüedad del programa, se entrega una calificación final: Mal desempeño, Desempeño bajo, Desempeño medio o Buen Desempeño.

Este año se evaluaron 22 programas por un monto de US\$ 950 millones presupuestados en 2018^{ix} (Tabla N° 3 y Gráfico N° 1). De los resultados destaca:

- Sólo representan el 1,3% del gasto público total en 2018.
- Sólo 3% del gasto en estos proyectos va a programas bien evaluados.
- Casi el 70% se asigna a programas con desempeño bajo o malo.
- En promedio, a mayor antigüedad de los programas, más deficiente es la evaluación. En particular, los programas con evaluación baja y mala tienen en promedio 10 años de implementación.
- Sólo 5 programas cuentan con una evaluación del aspecto “Resultados”, el cual evalúa el cumplimiento de sus propósitos, condición clave a evaluar para determinar la necesidad y utilidad del programa. En particular, destaca que entre los programas con evaluación de desempeño media (10) sólo dos de ellos tenga dicha evaluación, mientras los ocho restantes son clasificados sin evaluar resultados. Más allá de las razones particulares de la falta de evaluación de este aspecto en cada programa, en este proceso no se evaluaron los resultados de programas equivalentes a US\$ 565 millones, correspondientes al 59% del gasto total en estos programas.
- Destaca la mala evaluación del programa con mayor presupuesto asignado en 2018, el “Plan de Ingreso Especialidades Médicas” del Ministerio de Salud-. Este programa representa el 25% del gasto destinado a estos proyectos (US\$ 226 millones), tiene una antigüedad de 10 años (2008) y cuenta con evaluación de resultados. Vale la pena preguntarse por qué este programa sigue en curso.

LA MALA EVALUACIÓN EX POST AUMENTA CON LA ANTIGÜEDAD DE LOS PROYECTOS

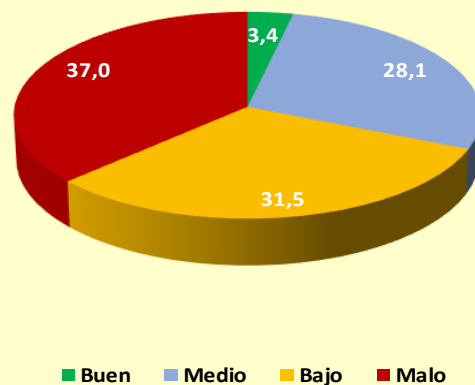
Tabla N°3: Información de los programas de EPG de la Dipres de 2018

Nivel desempeño	Numero programas	Mill. US\$	Particip en gasto total programas	Año promedio inicio	Con evaluación de resultados
Bueno	2	32	3	2014	2
Medio	10	267	28	2010	2
Bajo	5	299	31	2007	0
Malo	5	351	37	2008	1
	22	949	100	2009	5

Fuente: LyD en base a información contenida en “Resultados Evaluaciones 2018”. Dipres.

CERCA DEL 70% DEL GASTO EX POST EVALUADO CALIFICA COMO MALO O BAJO

Tabla N° 4: Información de los programas de EPG de la Dipres de 2018



Buen

- * Recambio Alumbrado Público
- * Plan Microtráfico Cero – MTO

Medio

- * Intervención y/o Control de la Población Penada Sujeta a la Ley 18.216
- * Me Conecto para Aprender
- * Programa de Apoyo a la Retención Escolar (PARE)
- * Bono por Esfuerzo Escolar
- * Fondo de Farmacia para Enfermedades Crónicas no Transmisibles en Atención Primaria de Salud (FOFAR)
- * Desarrollo de Capacidades Tecnológicas para Bienes Públicos y para Innovación en Sectores Estratégicos.
- * Programas Tecnológicos Estratégicos (PTEC)
- * Actuar a Tiempo
- * Prevención en Establecimientos Educativos
- * Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura*

Bajo

- * Yo Elijo mi PC
- * Subvención Pro-retención
- * Obras de Riego
- * Programas Estratégicos de Especialización Inteligente para la Competitividad (PE)
- * Subsidio al Empleo Joven

Malo

- * Beca de Apoyo a la Retención Escolar (BARE)
- * Programa Desarrollo Local (PRODESAL)
- * Chile Indígena
- * Plan de Ingreso Especialidades Médicas
- * Plan Nacional Contra el Narcotráfico

Fuente: “Resultados Evaluaciones 2018”. Dipres.

CONCLUSIÓN

Las Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG) realizadas tanto por el MDS como por la Dipres son un elemento absolutamente necesario para un buen proceso

presupuestario. Sin embargo, todavía hay espacios para mejora como por ejemplo, implementar algún sistema de vinculación entre las evaluaciones y la continuidad del programa; que las evaluaciones deben incluir una valoración de resultados; potenciar la rigurosidad de las evaluaciones y ampliarlas hacia más programas. La realización este año de una evaluación externa del sistema de evaluación *ex post* del sector público conducida por la OCDE es claramente una oportunidad de mejoras sustanciales, la cual también debiera ser extensiva a las evaluaciones correspondientes al MDS.

ⁱ El compromiso definitivo de las evaluaciones a programas queda establecido en un Protocolo de Acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso o por una resolución exenta del Ministerio de Hacienda.

ⁱⁱ Programa nuevo es aquella iniciativa que tiene un nuevo propósito y no ha recibido antes recursos en la Ley de Presupuestos para su ejecución. Reformulación es aquella iniciativa ya existente que manteniendo su propósito, tiene cambios en algunos de sus elementos claves (componentes, estrategia, tipo de producción, población objetivo, etc.), los que pueden o no acarrear incrementos de recursos.

ⁱⁱⁱ Programas “no sociales” se refieren a aquellas instituciones no incluidas en la categoría de Gasto Social según la Clasificación Funcional del Gasto utilizada por DIPRES.

^{iv} Lo anterior es sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 3 letra d) de la ley 20.530 que crea el MDS, en el que se dispone que corresponderá a éste colaborar con el seguimiento de la gestión e implementación de los programas sociales que estén siendo ejecutados por los servicios públicos relacionados o dependientes del MDS y de otros ministerios, mediante la evaluación de su eficiencia, su eficacia y su focalización, entre otros. Estos informes de seguimiento deberán ser puestos a disposición del Comité Interministerial de Desarrollo Social, los que a su vez se encuentran disponibles en la web oficial del Ministerio.

^v La **consistencia** evalúa la adecuada relación entre el diseño planteado y su posterior ejecución, analizada a partir de la definición de indicadores que permitirán hacer seguimiento al cumplimiento de los objetivos planteados, del sistema de información con que contará el programa, y de los gastos asociados planificados.

^{vi} La **coherencia** evalúa su diseño, revisando la adecuada relación o vínculo entre sus objetivos (fin, propósito y componentes), la población a atender y su estrategia de intervención.

^{vii} La **atingencia** evalúa cómo se enmarca el programa dentro de las políticas ministeriales del Gobierno, los objetivos estratégicos de la institución y su relación con otros programas públicos. A su vez, se evalúa la pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad que justifica su existencia, en relación con la población que se ve afectada por dicho problema.

^{viii} Cada programa evaluado es clasificado en: i) Suficiente (S): si el programa presenta resultados positivos o muestra fortalezas en el ámbito; ii) Insuficiente (I): si presenta resultados insuficientes o se advierten debilidades en el ámbito; iii) No concluyente (NC): en los casos en que la evidencia no permite tener un juicio evaluativo, ya sea por falta de información relevante, por el estado de avance en la implementación del programa o porque, incluso teniendo información sobre resultados, éstos no permiten sacar conclusiones; iv) No aplica (N/A): Si son ámbitos que no fueron analizados durante el proceso evaluativo.

^{ix} Esta información es coherente con la contenida en el informe “Resultados Evaluaciones 2018” de la Dipres. (http://www.dipres.cl/598/articles-177385_doc_pdf.pdf).