

**SERIE INFORME**  
**ECONÓMICO**

ISSN 0717-1536

Nº 203

FEBRERO 2010

---

**Evaluación del Impacto y  
Calidad de las Políticas  
Públicas: Hacia una  
Agencia Independiente**

---

Por: Alejandro Ferreiro Y.\*  
y Felipe Silva M.\*\*

LIBERTAD   
DESARROLLO



## INDICE

---

Resumen Ejecutivo	5
-------------------	---

---

I. Diagnóstico de la Evaluación de las Políticas Públicas en Chile	7
1.1. ¿Qué entendemos por Políticas Públicas y por qué es importante evaluarlas?	7
1.2. Reseña de los Mecanismos de Control y Evaluación de las Políticas Públicas existentes hoy en el Estado de Chile	10
1.3. ¿Debe intervenir el Estado para promover o desarrollar la Evaluación de su Gestión?	17
1.4. Análisis de la Experiencia Internacional	18

---

II. Propuesta	20
2.1. Agencia de Evaluación de Calidad de las Políticas Públicas	20
2.2. Las Preguntas Fundamentales de la Evaluación: ¿Qué es, qué evaluar, cómo y para qué?	20
2.3. Estructura Institucional	25

---

III. Conclusiones	29
-------------------	----

---

IV. Referencias Bibliográficas	29
--------------------------------	----

---

\* Abogado, Universidad de Chile. M.A. de la Universidad de Notre Dame. Integrante del Consejo directivo del Consejo para la Transparencia.

\*\* Ingeniero Comercial, con mención en Economía, y Magíster en Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.



# EVALUACIÓN DEL IMPACTO Y CALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: HACIA UNA AGENCIA INDEPENDIENTE\*

## Resumen Ejecutivo

Las siguientes páginas exponen la conveniencia de dotar a Chile de una agencia independiente que mida el impacto y vele por la calidad de las políticas y programas públicos.

Si bien la función de evaluación y control de gestión de programas y políticas es desarrollada hoy por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, bajo modalidades que han merecido reconocimiento internacional e inciden directa y positivamente en la formulación y debate anual del Presupuesto Nacional, existen razones para proponer la creación de una agencia autónoma que complemente las evaluaciones desarrolladas o encargadas por el Gobierno.

En una fase más avanzada de la práctica y cultura de evaluación de programas y políticas resulta preferible radicar buena parte de esta función más en el Estado que en el Gobierno. Ello permitirá que la definición del objeto de las evaluaciones, su metodología, resultados y recomendaciones de política adquieran la validación amplia y transversal que se espera del trabajo de una agencia de conformación políticamente plural. Se ayuda así a la ampliación de los consensos políticos requeridos para mantener, corregir o eliminar los programas o políticas sobre las que versen las evaluaciones. Evaluaciones rigurosas y ampliamente validadas debieran traducirse en apoyos amplios a las medidas que se adopten en conformidad a aquellas.

Es desafío principal de la nueva institucionalidad alcanzar relevancia e incidencia real en el ciclo vital –formulación, aprobación parlamentaria, implementación y evaluación-, de las políticas públicas. Ello exige que la autonomía de la agencia no derive en marginalidad respecto, principalmente, del debate presupuestario. Por ello nuestra visión contempla, por un lado, la mantención en DIPRES de buena parte de las tareas que hoy comprende el sistema de evaluación y control de gestión, y por otro, la necesaria vinculación de la agenda y productos de la nueva agencia a las prioridades que emergen del debate político y presupuestario.

**\*La realización de este trabajo finalizó en marzo de 2009 y se publicó a fines de ese mismo año en el libro “Un Mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización del Estado”, que recopiló la labor realizada por el Consorcio para la Modernización del Estado. Libertad y Desarrollo agradece a esta entidad y a don Alejandro Ferreiro, coautor del capítulo, la autorización para incluirlo en la presente Serie Informe Económico.**



# EVALUACIÓN DEL IMPACTO Y CALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: HACIA UNA AGENCIA INDEPENDIENTE

## I. Diagnóstico de la Evaluación de las Políticas Públicas en Chile

---

### 1.1. ¿Qué entendemos por políticas públicas y por qué es importante evaluarlas?

#### 1.1.1. Una noción amplia de política pública

Ya sea que se defina una política pública como el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de autoridad gubernamental (Thoenig y Meny, 1992) o como “todo aquello que los Gobiernos deciden hacer, o no hacer” (Dye, 1992), toda intervención estatal puede, en sentido amplio, ser considerada “política pública”. Aunque es posible y conceptualmente deseable distinguir entre programas, políticas, servicios y regulaciones, en la medida en que todas ellas reflejan la aplicación de recursos públicos para el cumplimiento de fines públicos, la evaluación de su costo/efectividad resulta pertinente y necesaria.

Para el desarrollo de políticas públicas –o intervenciones estatales- en un sentido amplio, el Estado cuenta con variadas formas de acción. En algunos casos, el Estado opera con imperio y facultades de derecho público, como en el caso de los ministerios y servicios. En otras, especialmente en su rol empresario, utiliza el derecho común que rige las actividades comerciales. En fin, el Estado podrá intervenir mediante transferencias al sector privado, definición de normas, aplicación de programas, incentivos y franquicias tributarias, desarrollo directo de obras, provisión de servicios, corrección de desequilibrios, etc. La política pública será todo eso.

La ejecución de políticas públicas puede, a su vez, “tercerizarse”, ya sea mediante la contratación de privados en forma directa o mediante la aplicación de subsidios a la demanda. También podrá desarrollarse por entidades distintas al Gobierno central, tales como el Banco Central, las municipalidades e, incluso, pero en menor medida, por el Ministerio Público, el Congreso Nacional y el Poder Judicial.

Es posible, entonces, apreciar que las políticas públicas son desarrolladas por diversas instituciones, que ellas cuentan con diferentes instrumentos para realizarlas y que en su aplicación ejercen influencia en distintos aspectos de la vida de los ciudadanos. Asimismo, y dado que la función de diseño y ejecución de las políticas públicas es la esencia del “gobierno”, es en la actividad del Poder Ejecutivo donde se concentra el foco de este análisis y propuesta.

Dado que toda política pública está llamada a incidir positivamente sobre el bienestar social, por un lado, y supone, por otro, la asignación de recursos con altos costos de oportunidad, es esencial que las intervenciones del Estado se sometan a evaluaciones rigurosas de costo/efectividad. En democracia, desde luego, la información suficiente, rigurosa y precisa respecto de estas evaluaciones es un componente esencial del *accountability* de la función pública. El control social de los ciudadanos y sus decisiones políticas se podrán ejercer de mejor manera cuanto mejor sea la información del desempeño de las autoridades. Por otro lado, contar con una disciplina regular de evaluación –idealmente, una cultura en tal sentido–, estimula espontáneamente el mejor desempeño de los agentes públicos. Cuando la evaluación es regular, rigurosa e inminente, la única forma de no ser mal evaluado es hacer las cosas bien.

Repasemos brevemente las etapas existentes en el

proceso de formulación de políticas públicas y la evaluación que debiera realizarse en cada una de ellas.

### 1.1.2. Etapas de las políticas públicas y su respectiva evaluación

Siguiendo el enfoque contenido en el libro del Banco Interamericano de Desarrollo, “La política de las políticas públicas”<sup>1</sup>, resulta útil distinguir las tres etapas básicas del proceso de formulación de las políticas: discusión, aprobación e implementación.

#### Discusión

La discusión de las políticas comienza con la identificación de una necesidad y de la correspondiente intervención pública más adecuada para satisfacerla. La corrección de fallas de mercado, la adopción de políticas de fomento, redistribución o correctora de desequilibrios suelen ser las principales “fuentes” de la necesidad de intervención estatal. Con todo, es preciso advertir que la decisión final acerca de qué políticas públicas deben impulsarse es una cuestión esencialmente política y emerge del proceso deliberativo propio de la democracia. Es, por ende, una cuestión de gobierno, cuyo contenido no debiera ser obstaculizado de manera alguna por entidades que carezcan de legitimidad democrática. Por ello, estimamos que el control *ex ante* de la pertinencia o calidad de las políticas públicas corresponde siempre al Gobierno y que, a lo sumo, las intervenciones de entidades autónomas – como la Agencia que proponemos, no debiera tener al respecto carácter vinculante.

Con todo, y definida por un Gobierno su agenda de políticas, a la sociedad le importa contar con evaluaciones que permitan verificar si aquello que se decidió hacer, se hizo bien. Este es el rol del análisis de costo/efectividad o, si se quiere, de calidad de las políticas públicas. En suma, es asunto de Gobierno resolver qué hacer, pero concierne a todos verificar que la ejecución de las intervenciones que se definan se realice de modo eficiente y eficaz.

En una zona intermedia, se ubica la identificación del instrumento adecuado para llevar a cabo la política. En efecto, y si bien la definición de “qué hacer” parece esencialmente política, la elección del “cómo hacerlo”

pareciera tener un carácter algo más técnico y susceptible de evaluaciones *ex ante* de costo / efectividad<sup>2</sup>. Con todo, y en el estado actual del debate de políticas públicas, resulta difícil “objetivar” de modo previo y universalmente aceptado las fortalezas y debilidades de determinados instrumentos de política. La materia suele ser ásperamente debatida, como lo demuestra, por ejemplo, la discusión acerca de los méritos de los subsidios a la oferta y la demanda. En atención a esta dificultad y al carácter “político” que suele revestir el debate acerca de los medios o instrumentos, no parece recomendable radicar en una agencia autónoma responsabilidades de evaluación *ex ante* de medios o instrumentos, salvo en cuanto se le solicite expresamente por el Gobierno.

#### Aprobación

Esta etapa se refiere a todos los procesos y actores que se ven involucrados en la aprobación de una determinada política, incluyendo lo relativo a su financiamiento mediante la aprobación de la ley de Presupuestos o leyes especiales.

Si bien el propósito de este trabajo se encuentra en la evaluación del impacto y calidad de las políticas públicas, y por ello supone la aprobación previa de lo evaluado, es evidente que la discusión anual de la ley de Presupuestos ofrece una inmejorable oportunidad para materializar la incidencia concreta de las evaluaciones de política. En efecto, cada año se aprueban las partidas presupuestarias que financian la acción del Estado, y se renueva el debate acerca de la pertinencia o buen uso de las mismas. Contribuye al mérito de ese debate contar con la mejor información disponible respecto a las áreas que se definan prioritarias o que merezcan, *a priori*, mayores reparos. Evaluaciones oportunas, rigurosas y carentes de sesgo partidista son esenciales para el mejor desarrollo del escrutinio parlamentario.

Por ello, las evaluaciones serán más un ejercicio académico, pero irrelevante, si no se generan los mecanismos y oportunidades que permitan su uso e incidencia en la formulación, debate y aprobación de la ley de Presupuestos. Así, por lo demás, lo ha entendido la Dirección de Presupuestos al estructurar, como veremos, su sistema de evaluación y control de gestión como insumo directo del proceso presupuestario.

<sup>1</sup> “La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina”, (2006), Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>2</sup> Una política redistributiva puede materializarse, por ejemplo, mediante subsidios a la oferta o a la demanda que pueden merecer diversos juicios de costo/efectividad.

### Implementación<sup>3</sup>

Esta tercera etapa incorpora tanto los procesos que se llevan a cabo para la ejecución de la política como los resultados y el impacto que la política genera en la sociedad.

La evaluación que se realiza en esta etapa puede comprender diferentes objetivos. Podemos distinguir, en primer lugar, una evaluación o control de legalidad, propia de la Contraloría. Un segundo aspecto concierne al control presupuestario, o de los gastos en que se ha incurrido, pues la gran mayoría de las políticas públicas llevadas a cabo por el Estado e instituciones públicas requieren del desembolso de recursos o métodos de financiamiento alternativo, como sería el caso de rebajas de impuesto.

**La evaluación del gasto contempla dos aspectos diferentes.** El primero, vinculado al control de legalidad, supone velar porque los recursos se apliquen del modo autorizado y a los fines definidos. La segunda perspectiva, y que más nos concierne, es la evaluación del gasto en términos de su rentabilidad social, frente a usos alternativos. Ello requiere, necesariamente, cotejar el impacto o beneficio logrado, con los recursos públicos destinados al efecto. Por ello, la mirada de rentabilidad social del gasto supone, ineludiblemente, una revisión de impacto.

Finalmente, y de modo más integral, **corresponde evaluar la suma de programas o instrumentos orientados a un mismo fin de política pública.** Ejemplo de ello podrían ser las políticas de seguridad ciudadana, fomento a las PYMES, innovación, o prevención del consumo y tráfico de drogas. Aquí procede un análisis que vele por la consistencia de los instrumentos, las sinergias que logren y, fundamentalmente, la evaluación de impacto respecto del objetivo perseguido.

<sup>3</sup> Lo medular de nuestro análisis se encuentra en la tercera etapa, es decir en la implementación; sin embargo, consideramos que una institución que vele por la calidad de las políticas públicas podría contribuir a definir metodologías de evaluación *ex ante*, las que adecuadamente aplicadas, podrían iluminar acerca de la selección de instrumentos o medios alternativos para la consecución de un fin público. Con todo, creemos conveniente separar responsabilidades y funciones. Dado que la evaluación *ex ante* conlleva un juicio de mérito político propio del Gobierno, los aportes de una agencia independiente debieran acotarse a brindar apoyo metodológico o, a lo sumo, a colaborar con el Gobierno en las evaluaciones *ex ante* solo a requerimiento expreso de este.

### 1.1.3 ¿Cómo evaluar calidad en las políticas públicas?

Medir la calidad de las políticas públicas es un ejercicio complicado. Si en el planteamiento de la política pública no se han establecido metas específicas o si se carece de líneas base o grupos de control, se corre el riesgo de basar la evaluación de calidad en aspectos subjetivos o controversiales.

En tal sentido, es necesario que toda nueva política o programa cuente, desde su diseño y en forma previa a su implementación, con la definición explícita de un marco lógico<sup>4</sup>. Este marco debe comprender, al menos<sup>5</sup>:

- Objetivos, componentes y actividades
- Indicadores de cumplimiento y medios de verificación

Desde la perspectiva de la verificación de cumplimiento e impacto resulta necesario establecer la línea base, esto es, la descripción de la situación o problema a resolver antes de la intervención de la política y, en la medida de lo posible, la identificación del grupo de control que permita contrastar el impacto de la intervención respecto de grupos similares a los que no se les aplicó<sup>6</sup>.

No todos los programas en curso han sido diseñados conforme a la metodología de marco lógico. No obstante,

<sup>4</sup> El marco lógico es una herramienta de trabajo con la cual un evaluador puede examinar el desempeño de un programa en todas sus etapas. Permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad. Asimismo, sirve para evaluar si se han alcanzado los objetivos y para definir los factores externos al programa que pueden influir para su consecución. La institución responsable de cada programa debe elaborar una matriz de marco lógico que, por un lado, explicita el fin, propósito, componentes y actividades del programa y, por otro, establezca el tipo de indicador que mida su cumplimiento, incluyendo la forma de cálculo, el medio de verificación y los supuestos considerados. (Metodología de elaboración de matriz de marco lógico, Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión, enero de 2009) [http://www.DIPRES.cl/572/articles-37369\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.DIPRES.cl/572/articles-37369_doc_pdf.pdf)

<sup>5</sup> Desde 1999, la DIPRES exige que todo programa nuevo contenga un marco lógico que precise objetivos e indicadores. Ello ha facilitado la evaluación posterior de esos programas. Sin embargo, aún subsisten programas de anterior origen con ausencia o debilidades fundamentales en el marco lógico, lo que ciertamente dificulta el contraste entre los resultados alcanzados y los programados. Ver informe del Banco Mundial "Chile: Estudio de evaluación del impacto del programa de evaluación de programas". Diciembre de 2005.

<sup>6</sup> La consideración de grupos de control no siempre es políticamente viable. Piénsese, por ejemplo, los problemas éticos que supone excluir a determinada población beneficiaria de un programa o beneficio con el propósito exclusivo de comparar impacto o resultados entre beneficiarios y no beneficiarios. Para contrarrestar esa dificultad práctica, las metodologías recientemente utilizadas por la DIPRES apuntan a la creación artificial de una situación contrafactual, mediante la identificación de un grupo de control lo más parecido posible al destinatario de la intervención. Ello permite una aproximación razonable a la medición del impacto.

la Dirección de Presupuestos ha instruido a los organismos responsables de su ejecución para que se reconstruya su formulación de acuerdo a la matriz definida.

La identificación del indicador de evaluación pertinente es esencial y debiese, crecientemente, incorporar elementos de impacto que se alejen de la mera asignación o ejecución presupuestaria<sup>7</sup>.

Lo dicho subraya la necesidad de acompañar cualquier reforma institucional en materia de evaluación de políticas y programas con un esfuerzo paralelo orientado a profundizar la utilización de marcos lógicos adecuados, por un lado, y con la generación regular de información que permita evaluar impacto. De ello depende contar con los datos que permitan contrastar con la mayor precisión los objetivos perseguidos (claridad del marco lógico) con el impacto alcanzado (suficiencia, confiabilidad y oportunidad de la información generada). El tercer componente de toda evaluación –el evaluador–, debe, a su vez, ser percibido como imparcial, riguroso y capaz de aportar de modo relevante al proceso continuo de discusión, aprobación e implementación de políticas públicas.

En la identificación de objetivos de las políticas se expresan las preferencias u orientaciones de cada Gobierno. Así, habrá programas o políticas que apunten, preferentemente, a mejorar la competitividad de la economía, la equidad social, el fomento de determinadas actividades económicas, la focalización de los subsidios, la descentralización, equidad de género, etc. Sin embargo, cualquiera sea el objetivo o valor social que un programa persiga, este debiera ser explicitado y medido.

Más allá de los objetivos e indicadores predefinidos, es posible incorporar dimensiones adicionales de evaluación de la gestión pública. Especialmente en el campo de la prestación de servicios públicos con fuerte interacción entre ciudadanos y funcionarios, es posible fomentar la mejoría de la calidad del servicio y atención brindada mediante incentivos adecuados. Es precisamente esta variable la que ha sido recientemente incorporada como

<sup>7</sup> No basta, por ejemplo, establecer que se transferirán MM\$ 1.000 a capital semilla a razón de 1 MM\$ por beneficiario. Si se quiere medir impacto es preciso conocer el destino de los recursos y, sobre todo, la sustentabilidad y evolución del emprendimiento apoyado con el capital semilla. Lamentablemente, este tipo de evaluaciones, y la información para lograrla, es muy escasa.

factor crítico para mejorar remuneraciones a los funcionarios del Registro Civil<sup>8</sup>. Similar método se acordó entre autoridades y funcionarios para su aplicación en el Servicio de Impuestos Internos<sup>9</sup>. Por cierto, incentivos como este requieren también de una suerte de marco lógico para su correcta aplicación.

Finalmente, dadas las tasas de crecimiento del gasto público en los últimos años, presentadas en el Cuadro N° 1, reforzar la función de evaluación del costo efectividad de las políticas públicas crece en importancia y se transforma, en sí misma, en una de las tareas más necesarias, prioritarias y rentables de la gestión pública.

**Cuadro N° 1: Tasas de Crecimiento del Gasto Público con respecto al año anterior (periodo 2004-2008)**

2004	2005	2006	2007	2008
6,1%	6,5%	6,9%	8,7%	7,7%

Fuente: Libertad y Desarrollo.

## 1.2. Reseña de los mecanismos de control y evaluación de las políticas públicas existentes hoy en el Estado chileno

Diversos son los tipos de controles o evaluaciones ejercidos sobre la acción del Estado.

<sup>8</sup> Actualmente, se discute en el Congreso el proyecto de ley boletín 6433-05, ya aprobado en la Cámara de Diputados con fecha 2 de abril de 2009, y en cuyo artículo 4° se establecen bonificaciones a los funcionarios del Registro Civil asociados al mejoramiento en los índices de calidad de servicio al usuario.

<sup>9</sup> En El Mercurio del 20 de diciembre de 2008 se informaba del acuerdo al que habrían llegado los dirigentes de los funcionarios del SII con las autoridades del organismo, apoyadas por el Ministerio de Hacienda, en orden a incorporar un incentivo de desempeño vinculado a la calidad del servicio percibida por los contribuyentes. Según información brindada por el director del SII, Ricardo Escobar, el sistema consistirá en una encuesta anual a los contribuyentes, que distinga entre personas naturales, PYMES y grandes empresas, así como regiones. La base sería el Impuesto a la Renta. Cada año se licitará a la firma encuestadora para que elabore un índice de satisfacción neta de los usuarios, en que a las mejores notas se les restan las más bajas.

El indicador tendrá 2008 como año base, con un determinado número. Para que los funcionarios reciban el bono de desempeño -cuyo monto es disímil, pues hay una parte fija para todos los empleados y otra variable-, cada año deberá aumentar puntos en el índice. Si consiguen menos del 75% de cada meta, no habrá bono; entre 75 y 90%, se aplicará el 50% de la bonificación; entre 90 y 97%, se aplica el 75%, y si el cumplimiento es mayor a 97%, el 100%.

### 1.2.1. La Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República ejerce el control de la legalidad en el accionar de la administración pública y constituye un mecanismo de protección de las garantías fundamentales de los ciudadanos en sus relaciones con la administración del Estado.

Dado que debe velar por la legalidad de la administración pública, es importante que pueda contar con libertad y autonomía para emitir sus juicios. Por este motivo, es un organismo constitucional autónomo que goza de independencia en su accionar, de acuerdo a lo establecido en la propia Constitución y en su ley N° 10.336, que tiene el rango de orgánica constitucional<sup>10</sup>. No está sometida ni al mando ni a la supervigilancia del Poder Ejecutivo ni del Congreso Nacional.

La cabeza de esta institución es el Contralor General de la República que es designado por el Presidente de la República y debe ser ratificado por acuerdo de tres quintos del Senado. El Contralor es nombrado por un período fijo de 8 años<sup>11</sup>, su remoción puede ser dispuesta por el Senado en el caso de acogerse una acusación constitucional hecha por la Cámara de Diputados fundada en notable abandono de deberes. (Art. 52, N°2, letra c).

La Contraloría no tiene autonomía financiera. Su presupuesto está sujeto a lo acordado en la ley de Presupuestos que anualmente propone el Ejecutivo.

### 1.2.2. El Congreso Nacional

El Congreso también ejerce funciones de control de las políticas públicas<sup>12</sup>. La expresión más evidente de este

<sup>10</sup> La ley N° 10.336 es anterior a la Constitución Política de 1980, pero, por aplicación de la disposición transitoria cuarta de la misma Constitución, esta ley ha adquirido el rango orgánico constitucional en tanto no se dicte aquella ordenada por la Constitución Política.

<sup>11</sup> El Contralor cesará de sus funciones antes de completar su período de 8 años si cumple 75 años de edad.

<sup>12</sup> De acuerdo a lo establecido en el artículo 52° de la Constitución Política de la República, la Cámara de Diputados tiene, entre otras atribuciones, la atribución exclusiva de fiscalizar los actos del Gobierno, para ello puede:

a) Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, quien deberá dar respuesta fundada por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días.

b) Citar a un Ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo.

c) Crear comisiones especiales investigadoras a petición de, a lo menos, dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno.

control se realiza en la discusión de la ley de Presupuestos. Las facultades del Congreso en materia presupuestaria se limitan a reducir o eliminar partidas de gasto. Carece de competencias para aumentar gasto. Con todo, en la dinámica de las discusiones presupuestarias, el Congreso suele llegar a acuerdos globales con el Ejecutivo que importan también aumentos presupuestarios a determinadas partidas, que luego el Ejecutivo formaliza a través de las correspondientes indicaciones. Con todo, el Ejecutivo cuenta con una fuerte capacidad negociadora derivada de la norma constitucional que dispone la vigencia, como ley, del proyecto de Presupuestos presentado por el Gobierno, si el Congreso no lo despacha dentro de los sesenta días siguientes a su presentación (Art.67).

Asimismo, y conforme a los protocolos de acuerdo suscritos por el Gobierno con el Congreso, funciona de forma permanente una comisión mixta de diputados y senadores que evalúa la ejecución del Presupuesto durante el año y que permite, en especial a los parlamentarios de oposición, exigir reportes periódicos y preparar el debate presupuestario que se concentra en los meses de octubre y noviembre de cada año.

### 1.2.3. Dirección de Presupuestos

La Dirección de Presupuesto (DIPRES), dependiente del Ministerio de Hacienda, concentra en la actualidad la tarea de evaluación gubernamental de las políticas públicas. Su objetivo principal es vincular dichas evaluaciones al ciclo presupuestario, retroalimentándolo con información útil al momento de formular y aprobar el presupuesto anual.

La tarea realizada por la DIPRES en los últimos años ha merecido elogios de entidades como el Banco Mundial, que señala "*Chile cuenta con un Programa de Evaluación (PE) robusto, que ha alcanzado y continúa alcanzando resultados impresionantes*"<sup>13</sup> y ha logrado dotar al Gobierno de la información necesaria, en oportunidad y contenido, para que el debate presupuestario sirva al

Mientras que de acuerdo a lo establecido en el artículo 53° de la Constitución Política de la República, el Senado tiene, entre otras atribuciones, la de conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable con arreglo al artículo N°52. El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa y decidir si ha o no lugar la admisión de las acciones judiciales que cualquier persona pretenda iniciar en contra de algún Ministro de Estado, con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por acto de este en el desempeño de su cargo.

<sup>13</sup> Banco Mundial, diciembre 2005.

propósito de enmendar, reforzar e incluso eliminar programas en atención a los resultados de su evaluación. De hecho, el ciclo de las evaluaciones impulsadas por la DIPRES apunta precisamente a contar con los resultados a tiempo de ser considerados en el debate presupuestario.

La DIPRES se vale para este propósito del Sistema de Evaluación y Control de Gestión, cuyo propósito declarado es “*contribuir al mejoramiento de la eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos en los diferentes programas, proyectos e instituciones, propiciando una mejor gestión de estas, y la transparencia en el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas*”<sup>14</sup>. Para ello aplica diversos instrumentos de evaluación y control, cuyo resumen se presenta a continuación:

#### Instrumentos de evaluación y control de gestión de DIPRES

Desde el año 1990, la DIPRES ha introducido en el proceso presupuestario una serie de instrumentos de evaluación y control de gestión para apoyar el presupuesto público y orientarlo cada vez más al desempeño. A partir del año 2000 todos estos esfuerzos son coordinados a través del Sistema de Evaluación y Control de Gestión, que tiene por objeto mejorar la eficiencia en la asignación y en el uso de recursos públicos.

Toda la información generada por este sistema es pública y se envía al Congreso de manera de propiciar la transparencia en el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas.

El Sistema de Evaluación y Control de Gestión consta de 6 diferentes instrumentos. Ellos son:

*a. Definiciones Estratégicas e Indicadores de Desempeño:* cumplen la función de establecer el propósito o razón de ser de la institución. Busca orientar las acciones y el uso de recursos hacia el logro del resultado esperado. Por este motivo, las definiciones estratégicas incorporan la misión, objetivos y productos estratégicos (bienes y servicios que provee la institución) y sus clientes o beneficiarios. Los indicadores de desempeño consisten en la entrega de información cuantitativa respecto al logro o

resultado en la entrega de los productos del servicio respectivo. Tanto las definiciones estratégicas como los indicadores de desempeño son presentados por cada servicio público en la discusión del proyecto de Ley de Presupuestos.

#### *b. Evaluación de Programas e Instituciones:*

Desde el año 1997 se han realizado esfuerzos por incorporar sistemas de evaluación *ex post* de los resultados que entreguen los programas públicos.

b.1 La primera línea de evaluación es conocida como **Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG)**; se basa en la metodología de marco lógico desarrollada por instituciones como el Banco Mundial y el BID, que permite evaluar la consistencia de los objetivos del programa y otros aspectos de su organización con los resultados efectivamente obtenidos. Es importante señalar que la información utilizada en las evaluaciones es generada por la propia institución evaluada, pero la evaluación es realizada por un comité de expertos seleccionados por la DIPRES a través de concurso público.

b.2 En el año 2001 se incorporó la línea **Evaluación de Impacto del Programa (EI)**; esta línea de evaluación, consistente con la EPG, es una evaluación de mayor duración y permite además medir resultados intermedios y finales en los usuarios, a través de otro tipo de datos. Por ejemplo, se utilizan *focus groups* y entrevistas a los usuarios. Son realizados por universidades o consultoras seleccionadas a través de concursos públicos.

b.3 En el año 2002 se agrega una tercera línea de evaluación conocida como **Evaluación Comprensiva del Gasto (ECG)** que tiene por objetivo evaluar una o más instituciones, abarcando aspectos de su diseño institucional, consistencia de sus definiciones estratégicas y también aspectos de resultados. Al igual que la EI, la evaluación es realizada por universidades o consultorías externas seleccionadas a través de licitación pública.

La información generada en las tres líneas de evaluación es pública, se presentan ante la Comisión Mixta de Presupuestos, y se envían al Congreso Nacional y a las instituciones públicas con responsabilidad en la toma de decisiones de programas públicos. Todos los informes se encuentran disponibles en el sitio web de DIPRES.

<sup>14</sup> <http://www.DIPRES.cl/572/article-37006.html>

Desde 1997 a la fecha, se han realizado a través del Sistema de Evaluación y Control de Gestión un total de 308 evaluaciones *ex post* de resultados. El cuadro N° 2 presenta el tipo de evaluación realizada en cada año.

**Cuadro N° 2: Evaluaciones realizadas por el sistema de evaluación y control de gestión de DIPRES\***

	1997-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
<b>Evaluación de Programas Gubernam. (EPG)</b>	80	18	19	15	13	13	16	13	14	16	217
<b>Evaluación de Impacto (EI)</b>	90	0	2	4	4	14	6	7	10**	12**	59
<b>Evaluación Comprensivas del Gasto (ECG)</b>	0	0	0	8	2	4	5	2	4	7**	32
<b>Total</b>	80	18	21	27	19	31	27	22	28	35	308

\*En el caso el caso de las EPG y las EI se evalúan programas, mientras que en las ECG se evalúan instituciones.

\*\*Evaluaciones en proceso en octubre 2008.

Fuente: Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2009.

Como resultado de las evaluaciones, los programas analizados son ubicados en alguno de los 5 grupos existentes, que se detallan en el cuadro N° 3.

Las recomendaciones realizadas por los entes evaluadores son analizadas por personal del servicio respectivo en conjunto con la DIPRES y, como resultado, se define una serie de compromisos institucionales que permiten abordar las recomendaciones y la respuesta específica que se dará para solucionar el problema detectado y el plazo respectivo.

*c. Presentación de Programas al Presupuesto:* Desde el año 2001, se establece un formato único de presentación de programas al Presupuesto. Esto permite contar con información estándar que facilita la revisión y el análisis. Este tipo de presentación estándar se encuentra limitada a la presentación de programas nuevos.

*d. Mecanismo de Incentivo Institucional:*

d.1. En 1998 se crean los **Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)**, que tienen como objetivo el asociar el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios de los servicios

públicos. Se enmarcan dentro de las políticas de recursos humanos establecidas para los funcionarios públicos, donde los aumentos salariales cuentan con un componente fijo y otro variable ligado al desempeño.

La experiencia pasada demuestra que las instituciones evaluadas han obtenido altos grados de cumplimiento de

sus objetivos, lo que se traduce en mayores asignaciones por desempeño institucional. Las cifras fluctúan entre un 6,3% cuando el porcentaje de cumplimiento se ubica entre un 90 y 100% y 0% cuando el porcentaje de cumplimiento es menor al 75%. El cuadro

N° 4 presenta los resultados del año 2007. Más de un 80% de las

instituciones que son parte del proceso, alcanzan entre un 90% y 100% de cumplimiento de objetivos. Cuando revisamos las cifras de personal, vemos que casi un 90% de los trabajadores recibe la asignación máxima.

d.2. En agosto de 2007 comenzaron las **Metas de Eficiencia Institucional (MEI)**, que buscan asociar el cumplimiento de metas institucionales con incentivos monetarios para los funcionarios de una determinada institución. Se establecen sobre la base de un conjunto de áreas comunes para las instituciones afectas. Las áreas de evaluación son: Gestión Estratégica, Gestión de Riesgos, Gestión Desarrollo de Personas, Eficiencia y Transparencia en la Gestión Pública y Calidad de Atención de Usuarios.

Al igual que en los PMG, los resultados de las MEI muestran un alto grado de cumplimiento. En el año 2007, el 100% de las instituciones evaluadas lograron sus objetivos y de esta forma todos los funcionarios afectos a MEI recibieron aumentos en sus remuneraciones.

**Cuadro N° 3: Categorías de Resultados de Evaluaciones Realizadas**

Ajustes menores	Modificaciones en el Diseño y/o Procesos de Gestión Interna del Programa	Rediseño Sustantivo del Programa	Reubicación Institucional	Finalización o Reemplazo Integro del Programa
Programas que requieren de pequeños ajustes, tales como perfeccionar sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento; precisar algunos aspectos del diseño y/o ajustar procesos administrativos o de gestión interna.	Programas que requieren incorporar cambios en el diseño de alguno de sus componentes y/o actividades, o en sus procesos de gestión interna (ej: revisar criterios de focalización, implementar sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados, perfeccionar la coordinación interna y/o externa y fortalecer las capacidades institucionales).	Programas que requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas en su diseño y/o en su estructura organizacional y/o en sus procesos de gestión interna; o completar aspectos sustantivos del diseño necesarios para lograr los objetivos.	Programas que en atención a sus objetivos requieren cambio de dependencia institucional hacia el Ministerio o Servicio responsable de la ejecución política pública a la que corresponde el programa.	Programas que requieren modificaciones tan sustantivas que equivalen a su reemplazo integro; o que finalizan su período de ejecución comprometido y en consideración a sus resultados y/o vigencia del problema que dio origen al programa, no se justifica extenderlo por otro período; o que en atención a sus resultados no mantienen asignaciones presupuestarias

e. *Balances de Gestión Integral (BGI)*: desde el año 1998, todos los servicios públicos del Gobierno Central tienen la obligación de entregar información sobre sus objetivos, metas de gestión y resultados. Toda esta información es presentada en los BGI.

El BGI debe incorporar tres aspectos: presentación, resultados de la gestión del año respectivo y desafíos para el próximo año. Son enviados cada año al Congreso y se encuentran disponibles en el sitio web de la DIPRES.

f. *Fondo de Modernización de la Gestión Pública*: creado en la ley de Presupuestos del año 2008, tiene como objetivo financiar propuestas concretas de solución de problemas de gestión de políticas, programas, instrumentos e instituciones públicas vinculadas al desarrollo económico.

Se pueden presentar al fondo proyectos de investigación del mundo académico, empresas consultoras y centros de estudios que representen propuestas para mejorar la calidad de los servicios públicos. Las instituciones públicas también pueden recibir recursos del fondo.

El fondo cuenta con un comité asesor, conformado por representantes de los Ministerios del Interior, Hacienda, Secretaría General de la Presidencia y Economía, que apoya en la selección de propuestas que reciben financiamiento.

#### Nuevas Iniciativas a Desarrollar por DIPRES

Con el objetivo de lograr un diseño de evaluación desde el inicio de los Programas, la DIPRES ha desarrollado una nueva línea de evaluación, denominada Evaluación de Programas Nuevos (EPN). Sus principales aspectos son:

- Diseño de evaluación desde que se planifica o inicia el programa
- Construcción de un grupo de control
- Apoyo técnico de un panel asesor internacional y del centro de microdatos de la Universidad de Chile

El rol del comité asesor es entregar recomendaciones a la DIPRES para el diseño de las evaluaciones de programas nuevos y los datos necesarios para ello, prestar servicios en el desarrollo de las evaluaciones y analizar los resultados que ellas entreguen.

Finalmente, y como se mencionó anteriormente, el Ministerio de Hacienda ha impulsado recientemente la adopción de incentivos económicos a los funcionarios asociados al cumplimiento de indicadores relativos a la calidad de la atención brindada al usuario. La verificación de su cumplimiento queda entregada a entidades independientes. En marzo de 2009, y del mismo modo que se espera aplicar a los funcionarios del Servicio de Impuestos Internos, el Gobierno ingresó un proyecto de ley que crea un incentivo o bonificación anual al personal de planta y contrata del Registro Civil que se concederá en función del incremento que experimente el índice de

satisfacción de los usuarios. Con esto, las remuneraciones se vincularán a la percepción y opinión que exhiban los usuarios del servicio recabadas a través de entidades independientes que se licitarán públicamente. El incentivo se calcula en función del nivel de superación del índice neto de satisfacción de usuario<sup>15</sup>.

**Cuadro N° 4: Resumen Resultados PMG año 2007**

% de cumplimiento	Instituciones que cumplen		Dotación de personal	
	N°	% de participación	N°	% de participación
90%-100%	145	81,5%	64.106	89,3%
75%-89%	27	15,2%	7.372	10,3%
<75%	6	3,4%	333	0,5%
	178	100%	71.811	100%

Fuente: Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2009.

En general, la instalación, mecanismos, propósitos y resultados del Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos se considera un avance importante hacia la práctica regular de evaluación de la asignación y uso de recursos públicos. El ciclo presupuestario, compuesto por la formulación, discusión, aprobación, ejecución y evaluación, se nutre y perfecciona a partir de la información generada por el sistema de evaluación y control de gestión de la DIPRES.

La DIPRES ha explicitado, a su vez, lo que esa institución estima son los desafíos inmediatos del sistema:

- Aumentar el número de evaluaciones, las que durante el cuatrienio 2006-2010 alcanzarán a 155 programas, equivalentes al 50% de los programas públicos contemplados en la ley de Presupuestos.
- Reforzar el análisis *ex ante* de los programas,

<sup>15</sup> Así, si ese índice es inferior al 40%, el incremento anual mínimo exigido para alcanzar la bonificación es de un 3%. Si el índice se ubica entre el 40 y el 60%, el mínimo incremento exigido es del 2%. Si el índice está entre el 60 y el 65%, se exige una mejora del 1,5% anual, y de 0,5% si el índice se ubica sobre el 65 y bajo el 70%. Superado ese nivel, el bono se percibe si se mantiene el índice sobre ese límite. (Art. 4 del proyecto del ley boletín 6433-05, aprobado en la Cámara de Diputados con fecha 2 de abril de 2009).

mediante la capacitación y asistencia técnica a los servicios que presenten programas nuevos o la ampliación o modificación de los existentes.

- Mejorar la calidad y pertinencia de las metas e indicadores que se presentan en la Ley de Presupuestos<sup>16</sup>.
- Mayor consideración a la transversalidad de las políticas públicas, por la vía de evaluaciones integrales que permitan captar el efecto conjunto de varios programas que inciden sobre el mismo objetivo de política. (muchos de los cuales dependen de distintos servicios y ministerios).
- Implementación de nuevas líneas de evaluación y consolidación del Fondo de Modernización de la Gestión Pública<sup>17</sup>.

#### 1.2.4. Ministerio de Planificación

MIDEPLAN, en coordinación con la DIPRES, es el ministerio encargado de evaluar todas las inversiones del sector público. Para ello cuentan con un instrumento llamado Sistema Nacional de Inversiones (SNI). MIDEPLAN define el SNI como "un conjunto de normas, técnicas y procedimientos que ordenan el proceso inversionista del sector público"<sup>18</sup>. El objetivo del SNI es mejorar la calidad de la inversión pública nacional, asignando recursos a iniciativas de mayor rentabilidad social y económica, de acuerdo con los lineamientos del Gobierno.

En la actualidad se discute la efectividad del SNI. Una evaluación del sistema presentada por DIPRES en el año

<sup>16</sup> Esto apunta a hacerse cargo y corregir la crítica que suele hacerse a los verdaderos niveles de exigencia que suponen algunas metas planteadas. Dado que de su cumplimiento dependen beneficios económicos institucionales (PMG) no es infrecuente que los responsables de los servicios postulen la adopción de metas poco exigentes o de cumplimiento casi garantizado. En ocasiones, también, las metas e indicadores no inciden en los aspectos esenciales de la actividad del servicio, sino simplemente se refieren a aquello que resulta más simple de medir.

<sup>17</sup> Sistema de Evaluación y Control de Gestión, Presupuesto por Resultado: la experiencia chilena. Heidi Berner. Jefa de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos. Octubre 2008.

<sup>18</sup> <http://www.mideplan.cl/final/categoria.php?secid=5&catid=23>

2007 destaca que en el período de estudio (2003-2005) el 11% de los proyectos se ha desarrollado sin contar con recomendación favorable de MIDEPLAN, pero se ha entregado financiamiento debido a su importancia política. Esto puede tener consecuencias negativas, pues los recursos no se estarían siempre asignando a los proyectos socialmente más rentables<sup>19</sup>. Las cifras muestran que durante el período de estudio, el porcentaje de la inversión pública que es evaluado disminuye hasta alcanzar un 60%. Esto demuestra que parte importante de las inversiones públicas no habrían contado con la justificación técnica que se espera del SNI.

Otra crítica que se hace al sistema es la falta de garantías para que se desarrollen los proyectos de mayor rentabilidad social. Esto sucede porque el SNI no entrega a las instituciones inversoras un *ranking* de las diferentes rentabilidades, sino que indica cuáles son recomendadas y cuáles no. Finalmente se critica la debilidad de la evaluación *ex post*, pues no se generan las necesarias correcciones que la inversión pública puede requerir.

#### 1.2.5. Otras instancias de control y evaluación

Existen otros actores que también ejercen algún grado de control o evaluación. Si bien las Superintendencias de Pensiones, de Bancos, de Valores y Seguros, de Salud, de Seguridad Social, de Electricidad y Combustibles y de Casinos, tienen un rol más regulador que evaluador, consideramos necesario mencionarlas, pues a través de instrucciones de carácter general, regulan mercados y ejercen control sobre determinados aspectos de la relación entre consumidores y oferentes de bienes y servicios. Caso similar es el de los Tribunales de Justicia, que ejercen control a través de sentencias.

Algunos servicios públicos cuentan con unidades de control interno y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, mediante su división de coordinación interministerial ejerce una función de seguimiento y control de gestión de políticas públicas que permite al Gobierno evaluar el estado de avance de su programa, prioridades y compromisos de política pública. Aun cuando la entrada en vigencia de la ley N° 20.285 sobre transparencia y acceso a la información puede significar un cambio al respecto, los informes de MINSEGPRES sobre la gestión

del Gobierno no eran públicos a comienzos de 2009.

Finalmente, tenemos el control de carácter más social que es realizado por los medios de comunicación, la oposición política y los ciudadanos en general.

#### 1.2.6. Evaluación de políticas públicas y su uso por los actores de la sociedad

Es posible distinguir, al menos, tres tipos de usuarios de la información que se genera en el proceso de evaluación de las políticas públicas.

- a. **El Gobierno.** Al Gobierno le interesará conocer el ritmo, eficiencia y eficacia de las políticas y programas que impulsa. Rol central en este propósito cumple la DIPRES, para quien la información recabada resulta fundamental para iluminar el ciclo de formulación, discusión, ejecución y evaluación del presupuesto. En segundo término, la institución sometida a evaluación es usuaria natural de la misma. Ella le permite mejorar y fundamentar mejor sus solicitudes presupuestarias ante la misma DIPRES. Asimismo, esa información será utilizada en el debate presupuestario, por lo que al servicio le corresponderá, en los hechos, rendir cuenta pública de la misma. Adicionalmente, y una vez realizada la evaluación de programas por parte de DIPRES, la institución evaluada firma un compromiso con aquella, en la que se compromete a adoptar medidas que corrijan las debilidades o problemas de gestión señalados por el correspondiente panel de expertos.
- b. **Congreso.** Si bien el Congreso Nacional cumple siempre un rol de fiscalización política por medio de la Cámara de Diputados, que incluye la correcta ejecución de los recursos públicos, el Parlamento ha de ser usuario principal de la información que resulta de la evaluación de políticas públicas al momento de discutir y aprobar la ley anual de Presupuestos.
- c. **Opinión pública.** La opinión pública, muchas veces bajo la mediación de la prensa, utilizará la información acerca de la calidad de las políticas para ejercer su función de control social y participación ciudadana premunida de información de calidad. Especial utilidad tendrá la información relativa a programas que inciden directamente en el bienestar

<sup>19</sup> Informe de Evaluación del Sistema Nacional de Inversiones, Dirección de Presupuestos, 2007.

o intereses de determinados sectores sociales. En suma, la participación y control social, y una ciudadanía más activa se benefician de la disposición de información rigurosa acerca del impacto de las políticas públicas.

Al evaluar la información hoy disponible y su aptitud para satisfacer a los tres tipos de usuarios señalados, es posible afirmar que ella responde razonablemente bien a las necesidades gubernamentales. Su eje en la DIPRES avala y explica el aserto. El Congreso Nacional, por su parte, cuenta con información emanada por la Contraloría y, principalmente, por la propia Dirección de Presupuestos. Asimismo, la Biblioteca del Congreso ha incursionado recientemente con fuerza en la elaboración de estudios que buscan evaluar políticas públicas. Con todo, es posible pensar que el Congreso podría beneficiarse aún más con evaluaciones elaboradas al alero de agencias independientes y cuya agenda de trabajo responda de modo nítido a las prioridades que surjan del Poder Legislativo.

Los beneficios de una evaluación percibida como totalmente independiente del Gobierno también son evidentes desde la perspectiva de la utilización de la información por parte de la ciudadanía. Más allá de los esfuerzos desarrollados por DIPRES para licitar a terceros las evaluaciones, ello no parece ser suficiente para que ellas sean percibidas con la distancia crítica y objetividad que podría esperarse de evaluaciones emanadas de agencias independientes del Gobierno. Asimismo, y mientras DIPRES mantenga la capacidad de definir qué programas se evalúan, la selección de las mismas puede ser objeto de cuestionamientos, aun cuando el propósito de las evaluaciones es cubrir en el tiempo la totalidad de los programas vigentes.

Por ende, y pese a que no se conoce de imputaciones a la DIPRES en orden a haber conducido el proceso de evaluaciones de modo que resulte atribuible a intereses o sesgos políticos cuestionables, parece recomendable la consolidación de una institucionalidad que, por diseño e inserción institucional, quede al margen de toda duda acerca de la debida autonomía y objetividad en el desempeño de las tareas de evaluación de políticas públicas.

### **1.3. ¿Debe intervenir el Estado para promover o desarrollar la evaluación de su gestión?**

Esta sección del trabajo aporta argumentos técnicos que justifican el compromiso de recursos públicos por parte del Estado en una agencia de calidad de las políticas públicas.

#### **1.3.1. La evaluación de políticas como bien público**

La teoría económica postula que, en cada mercado, se genera una asignación óptima de recursos en la medida que los agentes (firmas e individuos) maximicen sus utilidades y se cumplan una serie de supuestos<sup>20</sup>. En estas condiciones, el equilibrio de mercado genera una asignación de recursos eficiente entre los agentes. En equilibrio, la cantidad del bien que se produce es igual a la cantidad que se consume del bien.

Pero en el mercado de la información acerca de los resultados de las políticas públicas parecen prevalecer fallas de mercado que exigen que sea el sector público quien, al menos, financie su producción. De otra manera, la cantidad de información producida sería inferior al óptimo social, pues estamos en el caso de una externalidad positiva (los beneficios para terceros no son incorporados en el análisis costos-beneficio de quien genera la información) y por la falta de “apropiabilidad” exclusiva de los resultados para quien los genera. En efecto, la información generada es, casi por definición, pública, por lo que no existirían los incentivos para que los privados la desarrollen en la cantidad óptima para la sociedad.

En suma, la función de evaluación de políticas públicas debe ser promovida e impulsada por el Estado. Con todo, su diseño y operación deben estar atentos a la necesidad de garantizar la objetividad e imparcialidad que solo surgen de la clara separación entre evaluador y evaluado. Los mecanismos de licitación de evaluaciones que aplica la DIPRES buscan hacerse cargo de este desafío. Pero, ¿es eso suficiente? ¿O se requiere quizás, y siguiendo la

---

<sup>20</sup> Estos supuestos consideran que existe un mercado para todos los bienes y servicios que se producen y se consumen, los que son perfectamente competitivos. Además, todos los agentes tienen información perfecta y son tomadores de precios, no hay asimetrías de información, están completamente definidos los derechos de propiedad, los bienes son privados y no existen externalidades.

mayoría de las experiencias internacionales, dotar de un domicilio institucional claramente autónomo del Gobierno de turno a la agencia encargada de las evaluaciones de política? Y si la opción preferida acoge la tesis de la autonomía institucional del evaluador respecto de los evaluados, ¿cómo se preserva la necesaria incidencia de la evaluación en el ciclo regular de formulación, discusión-aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto? Este es, quizás, el dilema de fondo: conciliar autonomía con efectiva incidencia presupuestaria. A dilucidar este punto se orientan preferentemente las páginas que siguen.

#### 1.4. Análisis de la experiencia internacional

La evaluación de las políticas públicas es una práctica ampliamente extendida en el mundo desarrollado; sin embargo, la evaluación propiamente tal y las funciones que esta desempeña, difiere entre los distintos países. Estas diferencias se pueden explicar a partir de las características propias de la institución que la realiza.

Por este motivo es de suma importancia identificar las principales experiencias en la materia y conocer las instituciones que realizan evaluación de políticas públicas en distintos países del mundo. A continuación se presenta una breve selección de países desarrollados, señalando la o las instituciones que realizan evaluación de las políticas públicas, su sitio web y el carácter de su evaluación<sup>21</sup>.

##### Australia:

- Australian National Audit Office (ANAO), [www.anao.gov.au](http://www.anao.gov.au), su principal función es auditar el gasto público, eventualmente realiza evaluaciones de desempeño, eficacia o eficiencia.
- Australian Productivity Commission, [www.pc.gov.au](http://www.pc.gov.au), tiene el rol de ayudar a los Gobiernos a generar mejores políticas que beneficien a los australianos en el largo plazo. Tiene un marcado énfasis en la productividad.

##### Canada (Québec):

- Secrétariat de Conseil du Trésor du Canada, [www.tresor.gouv.qc.ca](http://www.tresor.gouv.qc.ca), está encargada de presentar

el presupuesto y realiza evaluación de todo tipo de políticas y debe proveer buenas prácticas y metodologías evaluadoras.

##### España:

- Agencia de evaluación y calidad, [www.aeval.es](http://www.aeval.es), dentro de sus tareas se encuentra la promoción de la cultura y práctica de la evaluación de las políticas públicas. La agencia realiza directamente evaluaciones y define las metodologías base y buenas prácticas en materia de evaluaciones. También cumple un rol de promover la calidad de los servicios públicos y analiza las actividades y servicios prestados por los servicios estatales.

##### Estados Unidos:

- General Accounting Office (GAO), [www.gao.gov](http://www.gao.gov), tiene el deber de realizar las evaluaciones de políticas que el Congreso le encargue; también tiene un rol en la definición de buenas prácticas en la evaluación y debe ayudar a la Cámara en su labor de control del Ejecutivo.
- The Office of Management and Budget, [www.omb.gov](http://www.omb.gov), su labor es el control del presupuesto público. Dentro de sus departamentos tiene un órgano específico dedicado al análisis del impacto regulatorio, Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA).

##### Francia:

- Conseil National de l'Evaluation, [www.evaluation.gouv.fr](http://www.evaluation.gouv.fr), debe definir las evaluaciones que serán realizadas, en todos los posibles ámbitos de las políticas públicas. También puede realizar evaluaciones directamente y establecer buenas prácticas en materia evaluadora.

##### Holanda<sup>22</sup>:

- Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL), [www.actal.nl](http://www.actal.nl), su función es el análisis del impacto regulatorio y las cargas administrativas que recaen sobre las empresas.

<sup>21</sup> Información más detallada sobre cada institución y una evaluación de su trabajo, se puede encontrar en el libro "International Atlas of Evaluation", de Furobo J.E, Rist, R y Sandahl, R. Transactions Pbs, London (2001).

<sup>22</sup> En Holanda los ministerios sectoriales cuentan con unidades de evaluación de políticas públicas; sin embargo, el Ministerio del Interior es el encargado de coordinar las evaluaciones y el Ministerio de Finanzas es el encargado del control presupuestario. La ACTAL, por su parte, es una institución independiente.

Irlanda:

- Office of the Comptroller and Auditor General, [www.audgen.gov.ie](http://www.audgen.gov.ie), cumple una función de auditoría del gasto público. Cuenta con características similares a la contraloría, pero su foco no es la legalidad, sino que el control de los recursos públicos y contribuir a mejoras en la administración pública.

Noruega:

- Office of the Auditor General, [www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no), debe auditar el gasto público y las empresas públicas. También debe promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos a través de auditorías de desempeño.

Nueva Zelanda:

- Social Policy Evaluations and Research Committee (SPEAR), [www.spear.govt.nz](http://www.spear.govt.nz), su labor es evaluar, tanto la efectividad de las políticas, como la rentabilidad de las inversiones en materias sociales realizadas por el Gobierno.

Reino Unido:

- Existen una serie de instituciones que cumplen la misma función en los distintos países pertenecientes al Reino Unido. Estas instituciones son las encargadas de llevar a cabo la fiscalización de los recursos públicos y deben informar al Parlamento la eficiencia y efectividad con que los recursos públicos han sido utilizados. Cumplen funciones tan variadas como realizar estudios de impacto regulatorio, estudiar el sistema impositivo o analizar la efectividad de las políticas laborales. A continuación se presentan las distintas instituciones por país.
- National Audit Office en Inglaterra, [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)
- Audit Scotland en Escocia, [www.audit-scotland.gov.uk](http://www.audit-scotland.gov.uk)
- Wales Audit Office, [www.wao.gov.uk](http://www.wao.gov.uk)
- Northern Ireland Audit Office, [www.niauditoffice.gov.uk](http://www.niauditoffice.gov.uk)

Suecia:

- Swedish National Audit Office, [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se), cumple el rol de auditar las actividades de todo el Estado, el óptimo uso de los recursos y una administración eficiente de ellos.
- Staskontoret (Agencia para la Gestión Pública), [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se), debe realizar todo tipo de evaluaciones de políticas públicas, y cumple un rol

de extender las metodologías de evaluación.

Suiza (Cantón de Ginebra):

- Commission Externe d'Evaluation des Politiques Publiques, [www.geneve.ch/cepp](http://www.geneve.ch/cepp), realiza evaluaciones de todo tipo de políticas públicas, también cumple un rol de coordinar las evaluaciones realizadas por terceros y define las buenas prácticas en materia evaluadora.

La observación de las instituciones descritas nos permite extraer una serie de elementos a destacar.

En primer lugar, es evidente la importancia que ha adquirido la evaluación de políticas públicas en el mundo desarrollado. Muchas de las instituciones que evalúan políticas públicas se han creado en los últimos 10 años y las instituciones de mayor tradición han ido incorporando funciones de evaluación. Hoy en día existe más información disponible para los ciudadanos; los servicios públicos no solo deben realizar las labores que les encomiendan los Gobiernos, sino que ahora también se mide el impacto de las políticas desarrolladas y la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos. Creemos que Chile no debe quedarse ajeno a estos cambios y agregar una nueva mirada a la evaluación que se está realizando hoy día.

También se destaca el hecho que no existe un modelo único o fórmula perfecta para desarrollar la tarea de evaluar. En la práctica se observa diversidad en el objetivo de la evaluación que se realiza, así como diferencias en las instituciones que deben cumplir el rol evaluador. Por ejemplo, mientras algunas instituciones se presentan como entidades independientes del Poder Ejecutivo, como es el caso de las instituciones del Reino Unido, Australia, Noruega, Suecia y la ACTAL en Holanda, otras pertenecen al Ejecutivo y solo dos se encuentran adscritas al Parlamento como es el caso de la GAO en Estados Unidos o y la Comisión Externe d'Evaluation des Politiques Publiques en Suiza.

Finalmente, se destaca que la gran mayoría de los países anglosajones cuentan con una oficina nacional independiente, que tiene la misión de auditar el gasto público y realizar auditorías de gestión administrativa. Es decir, su trabajo no se limita a realizar un seguimiento de los recursos públicos, analizando si han llegado a destino,

sino que también se analiza la eficiencia y eficacia en el uso de ellos.

Si bien se podría pensar que estas instituciones son similares a nuestra CGR, – de hecho el Auditor General o Controlador General es un concepto similar al de Contralor–, hay claras diferencias entre el rol que cumple la CGR y las oficinas antes mencionadas. En el caso de la CGR el foco de la evaluación es la legalidad del accionar de las instituciones del Estado y no el control de la eficiencia del gasto público.

## II. Propuesta

---

### 2.1. Agencia de Evaluación de Calidad de las Políticas Públicas

La creación de una Agencia de Calidad de las Políticas Públicas fue parte del Programa de Gobierno de la Presidenta Bachelet<sup>23</sup>. Ese compromiso fue explícitamente ratificado en noviembre de 2006, en el discurso en que la Mandataria anunció una agenda de modernización y transparencia<sup>24</sup>.

Si bien el referido anuncio no se ha materializado a la fecha, la justificación de la iniciativa no ha perdido vigencia. Muy por el contrario, nuevas razones parecen confirmar su necesidad.

---

<sup>23</sup> En la página 77 de “Estoy Contigo”, Programa de Gobierno 2006-2010 de Michelle Bachelet se lee: “Para construir una administración pública de excelencia, cada decisión de política pública debe estar respaldada por evidencia que asegure su eficacia. Para ello crearemos una Agencia de Calidad de Políticas Públicas, dotada de capacidades, facultades y recursos que garanticen transparencia y eficacia en la aplicación de los recursos públicos. La creación de esta agencia representará un avance sustantivo respecto de la situación actual en tres sentidos: primero, en la cobertura de las evaluaciones, que se extenderán a proyectos, programas y políticas públicas. Segundo, en la incidencia de las evaluaciones, que alimentarán no solo las decisiones presupuestarias, sino las de políticas públicas. Y, tercero, en las metodologías a utilizar, que incorporarán sistemas participativos, tomando en cuenta la voz de los directamente afectados por las políticas públicas.”

<sup>24</sup> En noviembre de 2006 la Mandataria dijo que “durante el primer semestre del 2007 enviaré al Congreso Nacional un proyecto de ley creando la Agencia Nacional de Calidad de Políticas Públicas, tal como comprometí en mi programa. Esta Agencia concentrará las competencias de evaluación social de proyectos e inversiones, evaluación de programas gubernamentales y análisis prospectivos de políticas públicas. Esta Agencia presentará un informe anual al Congreso. Los resultados de las evaluaciones realizadas por la Agencia estarán, por cierto, directamente conectados con el proceso presupuestario”.

Desde luego, la capacidad de aprender lecciones de un caso como el del Transantiago sería mayor si el país contara con un mecanismo de evaluación *ex post* que revelara y ponderara de modo objetivo, técnico y riguroso las causas de las fallas exhibidas. Adicionalmente, la instalación de un ciclo político de cuatro años sin reelección reduce los tiempos disponibles para que los Gobiernos diseñen, ejecuten, evalúen y corrijan sus políticas, lo que exige especial eficiencia en las fases de evaluación *ex ante* y *ex post*. Por último, un período presidencial como este acorta la mirada estratégica de los Gobiernos y propicia un clima en que tiende a prevalecer la competencia sobre la colaboración política entre Gobierno y oposición. La consecuente polarización política a que esto puede conducir no favorece un adecuado despliegue del ciclo normal de las políticas públicas. Por ello, contar con evaluaciones autorizadas y transversalmente reconocidas, puede ayudar a la corrección oportuna de políticas, contrarrestando en parte el riesgo de que la polarización del debate anule no solo la capacidad de contar con diagnósticos objetivos, sino que –y aún más grave–, imposibilite la corrección oportuna de políticas defectuosas.

### 2.2. Las preguntas fundamentales de la evaluación ¿qué es, qué evaluar, cómo y para qué?

#### 2.2.1. Concepto de evaluación

La evaluación de una política pública puede definirse como el proceso sistemático de observación, medición, análisis e interpretación de una intervención estatal, ya sea esta una norma, programa, plan, servicio o política, de modo de formarse un juicio cualitativo basado en la evidencia respecto de su diseño, implementación, resultados e impacto<sup>25</sup>.

La evaluación pretende apoyar a los decisores de políticas públicas e informar a la ciudadanía.

A los primeros les otorga una herramienta fundamental para:

- a) Corregir oportunamente las intervenciones, cuyos resultados se hayan desviado negativamente de lo

---

<sup>25</sup> Concepto tomado del que adopta la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios de España. ([www.aeval.es](http://www.aeval.es))

esperado.

- b) Aprovechar los hallazgos y aprendizajes para la mejor adopción de intervenciones futuras.
- c) Contar con mediciones rigurosas y objetivas que permitan premiar y difundir las mejores prácticas.
- d) Alinear el diseño y control presupuestario, así como la auditoría de gestión, con las evaluaciones de calidad e impacto de las intervenciones.
- e) Y, en la medida que las evaluaciones realizadas adquieran prestigio y validación transversal, ayudarán a la construcción de los consensos que muchas políticas públicas requieren para su continuidad más allá de los ciclos presidenciales.

La ciudadanía, por su parte, se beneficia de las evaluaciones de calidad e impacto de las políticas de modo directo e indirecto. Directamente, se nutre de datos que permiten ejercer un control social sobre bases más ciertas y rigurosas, ya sea para exigir rendiciones de cuenta en los casos de políticas defectuosas o para premiar los desempeños de excelencia. La calidad de la democracia y de la participación social tiende a mejorar si se dispone de adecuadas mediciones de los efectos de las intervenciones del Estado en la sociedad. Indirecta, pero muy fundamentalmente, la ciudadanía debiera beneficiarse de una cultura y práctica sistemática y rigurosa de evaluación que contribuya a mejorar la asignación y uso de los recursos puestos a disposición del Estado.

### 2.2.2. Qué evaluar

En general, desde una perspectiva democrática y de control del buen manejo de los recursos públicos, toda intervención estatal, con independencia de su denominación, debiese someterse a evaluación. Ahora bien, la evaluación es un ejercicio exigente y caro, por lo que parece recomendable concentrarse, inicialmente al menos, en la evaluación de las políticas públicas con que el Estado cumple sus roles en materia de provisión de bienes públicos, políticas y programas sociales y función reguladora. No todo puede evaluarse simultáneamente ni con los mismos estándares o profundidad. Priorizar es necesario e ineludible. Aunque algunas políticas pueden merecer, por su naturaleza, una atención especial y permanente<sup>26</sup>, el mérito o prioridad de las evaluaciones es

<sup>26</sup> Especial justificación merece la evaluación de las políticas transversales, esto es, aquella que concitan esfuerzos y recursos convergentes de diversos organismos o ministerios. Estas políticas, más

un asunto que varía con el tiempo y depende de la agenda política. Reconocer este elemento es crucial si se quiere que las evaluaciones tengan legitimidad política y, por ende, incidencia efectiva en el ciclo de vida de las políticas públicas<sup>27</sup>.

Por ello, y junto al programa regular o permanente de evaluaciones que resuelva la Agencia, se debe permitir que este sea complementado por las solicitudes que emerjan del Ejecutivo y/o del Congreso<sup>28</sup>. Los productos de la agencia deben colaborar con el debate presupuestario, ofreciendo, por ejemplo, evaluaciones a demanda de lo que requieran las comisiones legislativas que evalúan el presupuesto.

En general, como se ha dicho, son susceptibles de evaluación todas las intervenciones estatales realizadas por el Estado para cumplir con su rol en materia de bienes públicos, su rol social y rol regulador. Ello incluye la evaluación de:

- a) Políticas públicas en sentido amplio. Esto es, el conjunto de programas o planes orientados al cumplimiento de dichos objetivos globales. Muchos de esos programas se ejecutan por organismos diversos que, a su vez, dependen de ministerios distintos.
- b) Programas. Corresponde a las actividades que, contando con presupuesto propio, son desarrolladas por organismos o servicios para la satisfacción de determinados objetivos específicos. Sobre la materia, existe abundante experiencia en el Sistema de Evaluación y Control de Gestión impulsado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. En el marco de este sistema, se ha desarrollado desde

---

complejas en su diseño y ejecución, suelen escapar a los criterios sectoriales de medición. De igual manera, parece recomendable priorizar la evaluación de la "nueva agenda de políticas", esto es, de aquellas que carecen de experiencias previas o precedentes y que, por lo mismo, suelen tener dificultades para contar con líneas base o para comparar sus efectos con diseños o modos de ejecución alternativos.

<sup>27</sup> Es objetivo esencial de la Agencia aumentar el impacto esperado de sus evaluaciones dentro del ciclo de las políticas públicas. Para ello importa que la agenda de las evaluaciones coincida con las prioridades políticas. La agencia debe ayudar a que se haga bien, o se corrija oportuna y adecuadamente aquello para lo cual exista apoyo o impulso político suficiente. De otra manera se corre el riesgo de transformarse en un ente con marcado sesgo de denuncia o control, o en un generador de documentos irrelevantes o marginales al debate concreto de las políticas públicas.

<sup>28</sup> En caso de tomar esta alternativa, es necesario idear un mecanismo que impida la posibilidad de que el Ejecutivo o el Congreso copen su agenda, impidiendo el desarrollo del plan de evaluación programado por la propia agencia. Una alternativa es establecer que esta debe destinar al menos la mitad de sus recursos productivos a cumplir con las evaluaciones determinadas de manera autónoma.

1997 la Evaluación de Programas e Instituciones<sup>29</sup>. En aras de la consolidación de una entidad evaluadora de políticas nueva y específica, una primera opción consiste en que la nueva agencia asuma las tareas que, hasta el momento, ha desarrollado la DIPRES. Otra alternativa es que ambas instituciones desarrollen en paralelo este tipo de evaluaciones. En caso que se prefiera –por razones de economía política o de otro tipo–, mantener exclusivamente en la Dirección de Presupuestos esa función, la Agencia debiera desempeñar, al menos, una función de metaevaluación, o de segundo piso, que permita sistematizar y procesar los resultados de las múltiples evaluaciones de programas realizados. En tal caso, la Agencia debiese contar con la capacidad de definir las directrices o guías metodológicas comunes de modo de facilitar la comparación de resultados.

- c) Servicios. La prestación regular y continua de servicios públicos es un tipo de intervención estatal que favorece la aplicación de metodologías más cuantitativas (cantidad, velocidad de respuesta, indicadores de eficiencia por funcionario o servicio). Con todo, también es posible aplicar evaluaciones cualitativas de calidad percibida por los usuarios del servicio, tales como las que han servido de base a las propuestas legales recientes que vinculan remuneraciones con la superación continua de indicadores de satisfacción de usuarios.
- d) Impacto regulatorio o análisis de costo/efectividad de la regulación. Ello incluye, tanto la definición de metodologías comunes para ser aplicadas por los reguladores sectoriales en los procesos de evaluación *ex ante* de cada propuesta regulatoria, como la aplicación directa de evaluaciones *ex post* acerca de la relación entre costos y beneficios de la regulación. Pertinencia, eficiencia, eficacia, proporcionalidad, correcta generación de incentivos, prevención de distorsiones o arbitrajes regulatorios, son algunos de los criterios o indicadores que debieran considerarse al medir la calidad de una regulación pública.
- e) Rentabilidad de la inversión pública. Esto implica el realizar un análisis del impacto *ex -post* de la inversión pública. Hoy en día el Sistema Nacional de Inversiones realiza el análisis *ex ante* de la inversión, pero existe

una carencia de evaluación sobre el alcance efectivo de los proyectos de inversión una vez que han sido materializados.

### 2.2.3. Cómo evaluar

La forma en que la Agencia desarrolle la evaluación dependerá finalmente, de las funciones que se le asignen. En términos amplios, una agencia de este tipo podrá revisar y sistematizar evaluaciones realizadas por terceros –sin afectar por ello la autonomía de estos–, encargar o realizar evaluaciones por sí misma, y definir guías, directrices o metodologías para evaluaciones *ex ante* o *ex post*.

Específicamente, la Agencia podrá:

- a) Realizar metaevaluaciones o evaluaciones de segundo piso, revisando las diferentes que existan sobre programas o políticas y realizar una síntesis crítica de aquellas.
- b) Proponer directrices o metodologías comunes para las evaluaciones que autónomamente encarguen los organismos responsables de las políticas o del control presupuestario.
- c) Realizar evaluaciones propias de políticas, ya sea con su propio personal, o delegando en terceros, previa definición de términos de referencia precisos.
- d) Desarrollar y proponer metodologías de evaluación *ex ante*, en especial en lo relativo al impacto regulatorio (costo efectividad) esperado de las normas<sup>30</sup>.
- e) Realizar o encargar evaluaciones *ex post* del impacto regulatorio efectivo de las normas, de modo de contrastar los resultados esperados con los verificados.
- f) Realizar o encargar evaluaciones *ex post* para determinar la influencia de las políticas públicas en relación a fines públicos especialmente valorables, tales como el aumento de la competitividad o la equidad social y todo tipo de inversiones públicas, como complemento a la labor desarrollada por el SNI.

Como se aprecia, es amplio el espectro de evaluaciones posibles y los roles que le correspondan a la Agencia al

<sup>29</sup> Su 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. La metodología aplicada se basa en la de marco lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID.

<sup>30</sup> De hecho, es posible pensar en un sistema que obligue a los responsables de las políticas que en su oportunidad se definan, a utilizar obligatoriamente una metodología común de evaluación *ex ante* que, al definir, por ejemplo, líneas base o estimaciones de impacto regulatorio, faciliten la evaluación *ex post* por la vía de contrastar los objetivos declarados con los efectivamente conseguidos.

respecto. Postulamos la conveniencia de contar con metodologías abiertas, flexibles y evolutivas. Estas puede ser materia de ley o reglamento. Con todo, la Agencia deberá siempre explicitar y publicitar las metodologías de forma previa a su aplicación.

De igual modo, aquellas directrices que se propongan o definan para ser utilizadas por terceros, deberán contar con mecanismos de participación y debate previo a su sanción definitiva, de modo de favorecer su aplicabilidad, legitimidad y aceptación por quienes deban someterse a sus términos.

#### 2.2.4. Objetivos específicos de la evaluación

En términos generales, hemos señalado los beneficios esperados de la evaluación respecto de los decisores de políticas públicas y de la calidad de la participación democrática. Más específicamente, y en torno al primer ámbito, los objetivos serían:

- a) Contribuir al mejor cumplimiento del ciclo vital lógico de toda política pública: diseño- ejecución-evaluación-corrección. El principal objetivo es mejorar la calidad de las políticas públicas mediante diagnósticos y propuestas de corrección que cuenten con sólido respaldo técnico y credibilidad política. Una buena evaluación *ex ante* minimiza el riesgo de falla en diseño y ejecución, y permite optimizar el impacto en relación al objetivo deseado. Una buena evaluación *ex post* ayuda a corregir oportunamente las intervenciones estatales cuya relación costo beneficio se desvíe negativamente de la presupuestada. En todo caso, la vinculación de los informes de la Agencia con el proceso de formulación, debate y control del presupuesto es fundamental.

Este es uno de los temas clave a resolver en esta materia e incide directamente en la solución del dilema entre, por un lado, preservar y reforzar lo que hoy hace la DIPRES o proponer derechamente la creación de una agencia estatal autónoma que asuma buena parte de las tareas de evaluación de calidad de políticas, reservando a la DIPRES la función de generar información útil al Gobierno para justificar sus propuestas presupuestarias.

Creemos que, si bien la dependencia de DIPRES puede garantizar la inserción de los reportes

generados dentro del proceso regular de formulación presupuestaria, ello también puede lograrse a través de arreglos institucionales alternativos que supongan la autonomía de la Agencia, pero la obligación de considerar sus informes en la elaboración presupuestaria. La utilización de esa información por los congresistas durante el debate presupuestario –y siempre que se debatan políticas públicas–, creemos que debiera incluso aumentar si a la Agencia se la percibe como de excelencia profesional y carente de sesgo partidista. Ello también reza para alimentar el ejercicio de la función de control y participación social de la ciudadanía. Creemos, pues, que la incidencia de los informes de evaluación de calidad de políticas públicas en el debate presupuestario no depende necesariamente de su dependencia de la DIPRES. Lo esencial, a nuestro juicio, es la credibilidad o autoridad técnica que conciten a través del rigor y calidad de su trabajo. Por el contrario, la dependencia institucional de DIPRES –y más allá del esfuerzo consciente de la DIPRES en tal sentido–, siempre resulta vulnerable al juicio, justo o no, de que la información generada pueda ser sesgada a favor de los objetivos políticos de la administración. La autonomía de la Agencia, nos parece, es el único medio de consolidar la credibilidad transversal que el ejercicio de evaluación de programas y políticas requiere para cumplir a cabalidad su función.

- b) La certeza o alta probabilidad de ser evaluado de modo público estimula el mejor esfuerzo en eficiencia y eficacia de parte de los responsables de las políticas, programas o servicios susceptibles de ser evaluados. La anticipación de la evaluación puede generar, por tanto, una saludable disciplina en el diseño y ejecución.

La evaluación es complemento necesario para el sistema de la alta dirección pública. Los contratos o compromisos de desempeño asociados a las designaciones de los altos funcionarios públicos podrán contar con sistemas de medición de resultados más objetivos y rigurosos que permitan, por ejemplo, recomendar la remoción o renovación del directivo.

La existencia de evaluaciones creíbles, pertinentes e inobjetable de la calidad de las políticas públicas es, también, condición necesaria para la adopción futura de remuneraciones asociadas a desempeño<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> En la actualidad, este objetivo se logra, aunque en escala menor, mediante los Programas de Mejoramiento de la Gestión administrados por la DIPRES. La expansión futura de estos esquemas de remuneración

### 2.2.5. ¿Evaluación *ex ante*?

La evaluación *ex ante* de los programas e inversiones sirve de apoyo, pero no fuerza su aprobación e implementación por cada Gobierno. En su condición de apoyo a la gestión gubernamental, su ejercicio debe corresponder a organismos del Poder Ejecutivo. Esta es la función que hoy desarrolla MIDEPLAN mediante el Sistema Nacional de Inversiones que considera la evaluación *ex ante* de los proyectos de inversión pública. Nos parece que, en la medida en que se prefiera reconocer autonomía a la Agencia, no es razonable incluir dentro de sus funciones la evaluación previa, más propiamente gubernamental, de inversiones y programas, salvo que aquello ocurra ante expresa petición del Ejecutivo. Esto ofrece, por cierto, un espacio natural de expansión a las tareas de evaluación propias del Gobierno que hoy realiza DIPRES, y que ella misma considera necesario reforzar en los años siguientes<sup>32</sup>.

Con todo, la Agencia podrá cumplir con una función de normalización o armonización metodológica que incluye la definición de guías o directrices para la aplicación de evaluaciones *ex ante* por parte de los diversos organismos ejecutores de políticas, programas, servicios y de los entes reguladores.

La armonización metodológica es fundamental en el mediano plazo: ello permite comparaciones justas entre diversas evaluaciones y es fundamental para garantizar consistencia entre evaluaciones *ex ante* y *ex post*. En suma, nos inclinamos por una Agencia que, si bien no ejecuta ni encarga evaluaciones *ex ante*, contribuye a la normalización de las metodologías de evaluación, incluyendo aquellas utilizadas en forma previa a las intervenciones estatales.

---

variable en el sector público se facilita, ciertamente, si se cuenta con evaluaciones independientes –y no manipulables por los mismos evaluados–, de la calidad e impacto de programas esenciales. Incluso, los mismos PMG pueden hacer referencia a las evaluaciones de la agencia.

<sup>32</sup> Berner, Heidi, “Sistema de Evaluación y Control de Gestión, Presupuesto por Resultado: la experiencia chilena”. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. Octubre 2008.

### 2.2.6. La cuestión del impacto regulatorio

Toda regulación supone costos. Los hay directos, asociados a los costos que supone contar con una entidad regulatoria. Los hay indirectos, en cuanto alteran los mandatos, prohibiciones, autorizaciones o requisitos aplicables a los sujetos regulados, llegando, en el extremo a desincentivar la actividad regulada. Toda regulación persigue beneficios y su sola adopción haría pensar que previamente se ha realizado un concluyente análisis que demuestra que aquellos exceden los costos<sup>33</sup>. Sin embargo, el análisis previo del costo efectividad de la regulación no es práctica frecuente<sup>34</sup>.

Si bien dentro de la revisión de la calidad o impacto de una intervención estatal debe entenderse incluido el análisis del impacto regulatorio, esta materia ha merecido ya un trato especial en la experiencia comparada. La unidad de impacto regulatorio del Reino Unido se aboca exclusivamente a esta materia<sup>35</sup>. Por su parte, la Agencia de Evaluación y Calidad de España tiene, entre otras funciones, elaborar las metodologías y directrices para la evaluación del impacto regulatorio<sup>36</sup>. La misma OECD a la que Chile aspira a ingresar próximamente en propiedad, definió en sus principios de buena regulación la necesidad de “evaluar el impacto y revisar sistemáticas las regulaciones para asegurar que cumplan con los objetivos perseguidos en forma eficiente y eficaz, en un ambiente social y económicamente cambiante y complejo”<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> En general, los reguladores son más sensibles a los beneficios esperados de la regulación que a los costos que ella supone. Los regulados tienen la mirada inversa. No siempre el choque de intereses o perspectivas se ilumina con criterios, ponderaciones y metodologías claras y explícitas.

<sup>34</sup> En el artículo tercero del proyecto de ley que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño se intenta avanzar hacia la explicitación de estimaciones de impacto regulatorio estimado. El proyecto, aún en primer trámite constitucional, señala en relación a la preparación de la normativa que “los antecedentes deben contener una estimación simple del impacto social y económico que la nueva regulación generará en las Empresas de Menor Tamaño.

<sup>35</sup> De acuerdo al website de la RIU, “La unidad de impacto regulatorio está basada en el centro del Gobierno británico, en la oficina del Gabinete. Su función es trabajar con otras reparticiones gubernamentales, agencias y reguladores para contribuir a asegurar que las regulaciones sean justas y efectivas. Las regulaciones son necesarias para proteger a las personas en el trabajo, a los consumidores y al medio ambiente, pero es importante conseguir el balance adecuado, de modo que no impongan cargas necesarias a los negocios o perjudiquen el crecimiento”.

<sup>36</sup> El art. 6, número 2, letra j) señala que a la Agencia le corresponde “elaborar, promover, adaptar y difundir directrices, protocolos de actuación metodológicas, modelos de gestión y excelencia, guías de autoevaluación y guías metodológicas para el análisis del impacto regulatorio o normativo, en el ámbito de sus competencias”.

<sup>37</sup> Principio 2, en OECD, “Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance”, 2005.

En suma, siguiendo las saludables tendencias internacionales, y favoreciendo con ello nuestra convergencia a los principios de la OECD, nos parece necesario que la Agencia propuesta incluya dentro de sus tareas un doble rol en la materia: por un lado, la proposición –o incluso, definición- de metodologías comunes para que los órganos reguladores sometan a evaluación ex ante los proyectos de regulación; y, en segundo término, la apertura de una línea específica de evaluación ex post de regulaciones en vigencia.

## 2.3. Estructura institucional

### 2.3.1. Adscripción institucional

#### A. *Experiencia internacional*

No existe modelo único a nivel internacional, ni en cuanto a funciones, ni en lo relativo a su inserción institucional. En algunos casos se observa el propósito de configurar un ente central de evaluación de políticas que apoye las tareas del Gobierno central, del Parlamento, y de organismos públicos de nivel nacional y federal. En otros casos, la función de evaluación está desconcentrada a nivel de cada ejecutor de política.

Con todo, parece prevalecer la opción de contar con una agencia de alto nivel, dotada de un estatuto que le reconozca suficiente autonomía funcional, pero vinculada a la Administración del Estado. En general, las recomendaciones internacionales apuntan a garantizar autonomía de la agencia, tanto de quienes son evaluados, como de quienes ejercen el control presupuestario<sup>38</sup>.

En efecto, se ha señalado que la función de evaluación es distinta a la de control de gestión o presupuestario, y que por tanto no debe quedar subordinada a quienes desempeñan esa función. En el sitio web de la Agencia de Evaluación española se lee: “La evaluación es una actividad específica y con identidad propia, claramente diferenciada de otras como el control interno, la auditoría financiera, la auditoría de gestión o el control presupuestario, pero con las cuales mantiene una

estrecha relación de complementariedad”<sup>39</sup>.

Excepcionalmente, la tarea de evaluar políticas públicas se desarrolla por organismos adscritos al Parlamento. Este es el caso de la General Accounting Office, GAO, de Estados Unidos, y el Controle Parlementaire de l’Administration de Suiza.

#### B. *Opciones para Chile*

En Chile las opciones teóricas para la inserción institucional de la Agencia son las siguientes:

- a) Dependencia del Parlamento
- b) Dependencia del Gobierno. Esta opción admite, a su vez, su radicación en torno al Ministerio de Hacienda o, en su defecto, en Mideplan.
- c) Agencia Pública Autónoma. Si bien pertenece a la Administración del Estado, su estatuto reconoce una dirección autónoma del gobierno de turno.

a) **La dependencia del Parlamento.** Configura la versión extrema de la autonomía que la agencia requiere para evaluar las políticas públicas impulsadas desde la Administración. A favor de este modelo –solo contemplado en USA y Suiza- se puede estimar su contribución a que la corrección de políticas que requiera ley cuente con una base de legitimidad relevante derivada del diagnóstico efectuado por una entidad cercana a los parlamentarios. Con todo, esta sería una función enteramente nueva para el Congreso y que requeriría una reforma constitucional para su concreción. Una opción posible es hacerla dependiente de la Biblioteca del Congreso, entidad que cuenta con un Gobierno corporativo establecido ya relativamente blindado frente a las oscilaciones y agendas propias de las mayorías parlamentarias y que, en la práctica, desarrolla ya, y a solicitud de los congresistas, un conjunto de estudios e informes relativos, entre otras materias, al funcionamiento de instituciones e impacto de políticas públicas.

Una aparente debilidad de esta propuesta consiste en la menor incidencia que probablemente tendrían los resultados de las evaluaciones emanadas de una agencia relacionada al Poder Legislativo respecto del ciclo de ejecución-evaluación-corrección de políticas que, por

<sup>38</sup> Ver, “Good Practices Guidelines for the Management of the Commission Evaluation”, Unión Europea, 2000.

<sup>39</sup>

[http://www.aeval.es/es/evaluacion\\_de\\_politicas\\_publicas/que\\_es\\_la\\_evaluacion/](http://www.aeval.es/es/evaluacion_de_politicas_publicas/que_es_la_evaluacion/)

definición, es propio del Ejecutivo. La Agencia que proponemos no debe contentarse con elaborar buenos estudios que luego se archiven. Su diseño –y la adscripción institucional es parte esencial de este- debe maximizar las posibilidades de incidir material y positivamente en el ciclo vital de las políticas. Por lo mismo, resulta fundamental buscar el equilibrio que, sin sacrificar la autonomía de la Agencia, la acerque al ámbito donde las políticas se diseñan, ejecutan, evalúan y, deseablemente, se corrigen oportunamente: la Administración del Estado.

La ausencia de iniciativa parlamentaria en proyectos que suponen gasto público refuerza la inconveniencia de radicar la agencia de evaluación de calidad de políticas en quienes carecen, por lo general, de capacidad de proponer los cambios sustanciales a las mismas a que debe conducir toda evaluación.

b) **La dependencia del Gobierno.** Una opción de vinculación institucional, que no carece de exponentes en la experiencia comparada, es la dependencia plena del Poder Ejecutivo como una suerte de entidad de apoyo a la gestión. Este sería el caso, por ejemplo, de la Agencia para la Gestión Pública, de Suecia; la Strategy Unit- de la cual depende la Unidad de Impacto Regulatorio- adscrita a la oficina del Primer Ministro en el Reino Unido<sup>40</sup>, el Secretariat du Conseil du Trésor, de Canadá. En la misma línea se insertan las oficinas de evaluación desconcentradas, que se radican nivel de cada ministerio como es el caso de Holanda.

En algún sentido, la incipiente experiencia chilena en el sistema de evaluación y control de gestión que lleva a cabo la DIPRES obedece a este esquema. Este modelo, por cierto, le permite al Gobierno una mejor vinculación entre la asignación de recursos públicos y el impacto de los programas. En especial, los resultados de las evaluaciones favorecen la corrección o rediseño de programas e incluso, en el extremo, permiten validar su supresión.

Con todo, la vinculación directa al Ejecutivo resta la autonomía y distancia crítica que puede requerirse para dotar a las evaluaciones de la legitimidad transversal que permita su mejor incidencia en el ciclo vital de las políticas

<sup>40</sup> Más detalles sobre la labor de la Strategy Unit, se pueden obtener en <http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy.aspx>

públicas. Si bien los Gobiernos y, en especial, los encargados de las finanzas públicas, tienen suficientes incentivos para velar por el costo-efectividad de las políticas, no siempre cuentan con la disposición para someter a evaluación programas políticamente sensibles ni aquellos de los que son directamente responsables.

Por otro lado, la experiencia comparada demuestra que uno de los principales desafíos de la agencia consiste en lograr instalar una cultura de evaluación en la Administración, lo que requiere esfuerzos de difusión, capacitación y promoción que trascienden los horizontes de un Gobierno, e incluso pueden suponer conflictos con éste. Adicionalmente, la Agencia requiere definir y perfeccionar metodologías y desarrollar evaluaciones de mediano y largo plazo. Finalmente, importa incorporar la medición de la calidad de las regulaciones, la que no siempre lleva aparejado el uso de recursos públicos por cuyo uso velan las oficinas de presupuesto. Por lo anterior, nos inclinamos a pensar que, en lo sustancial y desde una perspectiva de futuro, la función de evaluación de políticas corresponde más a una función de Estado que de Gobierno.

Los argumentos anteriores nos fuerzan a creer que la dependencia del Gobierno, especialmente si se radica en un servicio de confianza política, es contraria al objetivo perseguido, por cuanto este trasciende y supera lo que hoy hace –y mañana puede hacer– la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

c) **Una Agencia Estatal Autónoma.** Resulta de lo dicho anteriormente que la inserción institucional adecuada para la Agencia de Calidad parece corresponder, en el caso chileno, a la de un órgano de la administración del Estado que cuente con importantes niveles de autonomía del Gobierno y con capacidad prospectiva y estratégica.

Aunque el detalle de la estructura interna de la Agencia escape al ámbito propio de este informe, parece posible y necesario fijar algunos rasgos básicos:

i. Consejo Directivo. El órgano máximo de dirección será su Consejo Directivo. Sus integrantes serán nombrados por plazos que excedan los del Gobierno, y se renovarán por parcialidades. La designación se hará a propuesta presidencial y con aprobación amplia

del Senado. La inclusión en el Consejo de especialistas en políticas públicas y en evaluación de proyectos, provenientes del mundo académico y del sector público, con experiencias a nivel nacional y regional parece recomendable. La amplitud de visiones políticas, así como la inclusión de quienes provengan de la sociedad civil (usuarios) debiera contribuir adicionalmente a la amplitud y representatividad necesarias para dotar de legitimidad tanto la selección de prioridades a evaluar, como las metodologías y resultados de las revisiones realizadas.

- ii. La Agencia como Servicio Público. Bajo el Consejo Directivo, debe estructurarse un servicio público, autónomo, y de indiscutible excelencia técnica. Analistas, investigadores y estadísticos deberán operar bajo las directrices globales del Consejo y regirse bajo las normas del Código del Trabajo. La dirección ejecutiva de la Agencia deberá recaer en un reconocido especialista en políticas públicas. Se sugiere que este sea propuesto por el Presidente y ratificado con acuerdo de los 2/3 del Senado. Su permanencia en el cargo no debiera ser inferior a 6 años.

### 2.3.2. Las funciones principales de la Agencia

Una agencia como la que visualizamos debiera estar en condiciones de abordar las siguientes funciones.

a) **Promoción de una cultura de la evolución de las políticas al interior del Estado de Chile.** Se trata de lograr en el mediano plazo, ya no la mera aplicación de normas y procedimientos, sino de una cultura de gestión pública que reconozca y adopte la disciplina de la evidencia durante el ciclo de vida de las políticas. La elaboración de estudios, investigaciones y difusión de mejores prácticas; el desarrollo de programas de formación, la creación de Premios a la Calidad y una política activa de comunicación al público de sus actividades son tareas propias de la construcción de una cultura de la calidad y su medición.

b) **Sistematización y registro de la información relevante.** Esto apunta a transformar a la agencia en un Observatorio de políticas públicas y de las evaluaciones disponibles. Adecuados sistemas de información, documentación y archivo son esenciales, tanto para que la

propia agencia realice sus tareas, como para que la comunidad entera pueda revisarla y complementarla. favoreciendo el escrutinio social de la función de la agencia y, más importante aún, de la totalidad de las políticas públicas.

c) **Normalización metodológica.** Contar con metodologías adecuadas y comunes es esencial para evaluar y comparar resultados. Esa es una función básica de la Agencia. Elaborar y normalizar protocolos, guías o directrices de evaluación, y criterios estándares para medición de líneas base y utilización de grupos de control o equivalentes es esencial para la correcta aplicación de evaluaciones ex post, ex ante y de impacto regulatorio.

d) **Desarrollo de evaluaciones.** Sobre la base del programa sancionado por el Consejo, como también a las solicitudes específicas del Gobierno y el Parlamento, la Agencia podrá conducir un programa de evaluaciones, ya sea desarrollado con recursos humanos propios, o mediante su contratación a terceros. Debe cuidarse su relación con la agenda política y, en especial, con el debate presupuestario. Es más, la misma ley de Presupuestos puede encomendar, bajo las modalidades que se definan, un programa de evaluaciones en función de las prioridades que resulten del debate presupuestario. Es en este punto en que deberá definirse la división de competencias entre la Agencia y la DIPRES. De hecho, es posible que la agencia desarrolle la evaluación ex post de la inversión pública, materia que hoy no está cubierta.

e) **Análisis y revisión de evaluaciones realizadas por terceros.** Corresponde a la tarea de metaevaluación o evaluación de segundo piso. Permite sistematizar, ponderar y procesar el universo de evaluaciones disponibles, optimizando la obtención de conclusiones válidas para iluminar el proceso de construcción de políticas públicas. Asimismo permite generar información y criterios que ayuden a mantener coherencia y calidad en el número creciente de evaluaciones de programas y políticas que hoy se subcontratan<sup>41</sup>.

f) **Acreditación y certificación.** Esta función puede llevarse a cabo, tanto respecto de quienes realicen evaluaciones de "primer piso", como en relación a modelos de excelencia aplicados por los propios

<sup>41</sup> Esta función deberá desarrollarse con el cuidado necesario para evitar que afecte la debida autonomía de las entidades que evalúan en el "primer piso".

organismos públicos<sup>42</sup>.

g) **Asistencia técnica y apoyo a los organismos públicos.** Ello puede abarcar el apoyo a la aplicación de las metodologías definidas por la agencia, como al desarrollo mismo de evaluaciones de primer piso. En este sentido, también cabe considerar el apoyo que solicite el Gobierno en la realización de evaluaciones ex ante de sus programas o políticas. La Agencia debe tender a ser el principal referente nacional en materia de evaluación y para ello es fundamental cooperar al desarrollo de la cultura de evaluación en otras instituciones.

h) **Elaboración, ejecución y manutención de sistemas de participación ciudadana.** En el entendido que toda política pública tiene por beneficiaria a las personas, y que la legitimidad global de la acción estatal se asocia a las percepciones ciudadanas acerca de la calidad de las prestaciones públicas que recibe, es importante mantener canales de participación que, evitando caer en la captura de grupos de interés, contribuyan a identificar y reconocer las expectativas e índices de satisfacción ciudadana con determinadas políticas y programas, especialmente en lo relativo a la función de prestación de servicios.

#### A. *La autonomía presupuestaria*

Dada la centralidad de las tareas que se proponen, y la estricta correlación entre el financiamiento que le asigne la ley de Presupuestos y su capacidad de acción, debe existir un especial cuidado por la suficiencia y autonomía presupuestaria de la Agencia. La previsible incomodidad que sus trabajos generen en los Gobiernos, y los eventuales roces que pudiese tener su tarea con la realizada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, obligan a prestar especial cuidado al riesgo de que sus tareas se minimicen, neutralicen o condicionen indebidamente como resultado del proceso de discusión presupuestario que conduce aquella repartición.

#### B. *Rendición de cuentas, transparencia e informe anual.*

La agencia debe ser, ella misma, ejemplo de una acción estatal sometida a escrutinio y control. Ayuda a ese propósito una política especialmente robusta de

transparencia activa y la elaboración de un informe anual al Congreso Nacional acerca de sus actividades. Desde luego, todos los informes y sus metodologías debieran ser públicos y encontrarse disponibles en su sitio web.

#### 2.3.3. **Economía política**

Consideramos que esta propuesta puede ser resistida especialmente por dos actores de la sociedad. El Gobierno de turno y los escépticos de la efectividad de crear más instituciones.

a). El Gobierno de turno, ante la incomodidad que puede representar ser evaluado por terceros respecto de la calidad e impacto de las políticas. La oposición por parte del Gobierno puede representar un escollo insalvable para el desarrollo de la agencia, máxime si se considera que su creación corresponde a una materia de iniciativa legislativa exclusiva del Ejecutivo. Debemos recordar que esta agencia fue incluida en el programa de Gobierno de la Presidenta Bachelet, ha sido recomendada por comisiones asesoras del mismo Gobierno, pero aún no se ha implementado.

Dentro del Gobierno, la principal oposición debiera encontrarse en DIPRES, pues ella realiza hoy una función similar –, particularmente en lo relativo a evaluación de programas. La Agencia podría ser vista como competencia y/o amenaza. Cabe recordar que en la actualidad todos los proyectos de ley que contemplen la creación de nuevas instituciones públicas, o la modificación orgánica de las existentes, requiere de informe de la Dirección de Presupuestos, según lo dispone la Ley de Administración Financiera del Estado. Ello subraya la capacidad de veto que la DIPRES tiene al respecto y que solo puede superarse si prevalece el compromiso y voluntad política contraria de la Presidencia y del Ministro de Hacienda.

Debe considerarse, eso sí, que una adecuada distribución de roles entre la nueva agencia y la DIPRES, que reserve a esta última buena parte de las tareas que hoy desarrolla, puede ayudar a salvar el rechazo que hoy se adivina en DIPRES respecto de cumplir lo que la actual administración ofreció en la campaña y en discursos públicos a finales de 2006.

b). El segundo grupo de la sociedad que puede

<sup>42</sup> Si bien la Agencia puede cumplir una función de certificar competencias, no necesariamente debe tener el monopolio en este ámbito.

manifestarse contrario a la creación de esta agencia son todos aquellos grupos escépticos acerca de la efectividad de crear nuevas instituciones. Para ellos, no sería necesario el compromiso de recursos fiscales para desarrollar esta función, ya sea porque se cuestione la existencia de una falla de mercado que resolver, o porque se dude que la solución de Estado pueda superar adecuadamente la falla que se evidencie. El carácter autónomo, y algunos rasgos de su “Gobierno corporativo” pueden ayudar a vencer resistencias de los críticos a todo lo que parezca como más burocracia o crecimiento del Estado.

### III. Conclusiones

---

Chile ha avanzado en la instalación de un sistema de evaluación de programas y políticas liderado por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda cuyo diseño, tiempos y productos apuntan esencialmente a la generación de información que ilumine el proceso de formulación, discusión y evaluación del proyecto anual de presupuesto.

La adscripción de esta función a un organismo dependiente del Gobierno tiene ventajas y limitaciones. Entre las primeras, destaca la clara capacidad de que el resultado de las evaluaciones incida directa y efectivamente en el momento en que, por antonomasia, se revisa la pertinencia de la asignación y uso de los recursos públicos. Como limitación debe señalarse el riesgo de que la agenda de evaluaciones, su metodología y resultados sean, o se perciban, sesgados en función de los intereses del Gobierno de turno. Más allá de los esfuerzos de diseño (subcontratación mediante licitación de los estudios) es difícil, sino imposible, contrarrestar del todo el cuestionamiento a un esquema en el que, finalmente, evaluador y evaluado tienden a confundirse.

Por otro lado, el país requerirá en los próximos años mitigar los riesgos de inconsistencia temporal derivada de Gobiernos cortos sin reelección. La mayor frecuencia de cambios de Gobierno a que conduce el actual período presidencial aumenta la necesidad de construir consensos trascendentes sobre determinadas políticas públicas que, en la medida en que ello sea posible, tenderán a ser más políticas de “Estado”, que de “Gobierno”. Favorecen tales

consensos las evaluaciones –también más de Estado que de Gobierno- que arrojen luces no controversiales, al menos en lo que a datos se refiere, acerca de los efectos de una determinada política o programa. Creemos que aumenta la posibilidad de dar continuidad a lo que funciona bien, corregir oportunamente lo que merece enmienda, reforzar lo promisorio pero insuficiente y eliminar lo que no aporte valor público, si Chile es capaz de dotarse de un sistema de evaluación de excelencia, objetivo, no partidista y con mirada que trascienda Gobiernos.

Por ello sugerimos la creación de una agencia autónoma de evaluación de políticas públicas que complemente y trascienda lo que hoy realiza el Gobierno por parte, especialmente, de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

### IV. Referencias Bibliográficas

---

- Agencia Estatal de Evaluación de Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas, “Informe de la Comisión de Expertos sobre la creación de la agencia estatal”, 2004, disponible en [http://www.aeval.es/comun/pdf/Informe\\_comision\\_expertos\\_esp.pdf](http://www.aeval.es/comun/pdf/Informe_comision_expertos_esp.pdf)
- Banco Interamericano de Desarrollo, “La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina”, 2006
- Banco Mundial, “Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas”, 2005, Informe N° 34589-CL
- Dirección de Presupuestos, “Metodología de elaboración de matriz de marco lógico”, 2009, disponible en [http://www.DIPRES.cl/572/articles-37369\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.DIPRES.cl/572/articles-37369_doc_pdf.pdf)
- Dirección de Presupuestos, “Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2009”, Octubre 2008, disponible en [http://www.DIPRES.cl/572/articles-41339\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.DIPRES.cl/572/articles-41339_doc_pdf.pdf)
- Dirección de Presupuestos, “Sistema de Evaluación y Control de Gestión, Presupuesto por Resultado: la experiencia chilena”, Octubre 2008, disponible en [http://www.DIPRES.cl/572/articles-42514\\_doc\\_ppt.ppt](http://www.DIPRES.cl/572/articles-42514_doc_ppt.ppt)

- Dirección de Presupuestos, “Informe de Evaluación del Sistema Nacional de Inversiones, junio 2007, disponible en [http://www.DIPRES.cl/574/articles-31633\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.DIPRES.cl/574/articles-31633_doc_pdf.pdf)
  - Dye, T. R “Understanding Public Policy, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1992
  - OECD “Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance”, 2005, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/19/51/37318586.pdf>
  - Thoening, J. C y Meni, Y “Las políticas públicas”, Ariel, Barcelona ,1992
  - Unión Europea, “Good practices Guidelines for the Management of the Commission Evaluation”, 2000.
  - Sitios web de organismos internacionales:
    - [www.aeval.es](http://www.aeval.es)
    - [www.gao.gov](http://www.gao.gov)
    - [www.omb.gov](http://www.omb.gov)
    - [www.evaluation.gouv.fr](http://www.evaluation.gouv.fr)
    - [www.actal.nl](http://www.actal.nl)
    - [www.audgen.gov.ie](http://www.audgen.gov.ie)
    - [www.riksrevisjonen.no](http://www.riksrevisjonen.no)
    - [www.spear.govt.nz](http://www.spear.govt.nz)
    - [www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk)
    - [www.audit-scotland.gov.uk](http://www.audit-scotland.gov.uk)
    - [www.wao.gov.uk](http://www.wao.gov.uk)
    - [www.niauditoffice.gov.uk](http://www.niauditoffice.gov.uk)
    - [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)
    - [www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se)
    - [www.geneve.ch/cepp](http://www.geneve.ch/cepp)
    - <http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy.aspx>
- [www.anao.gov.au](http://www.anao.gov.au)  
[www.pc.gov.au](http://www.pc.gov.au)  
[www.tresor.gouv.qc.ca](http://www.tresor.gouv.qc.ca)
-

## **Serie Informe Económico**

Últimas Publicaciones

- N° 202**                    **Fuentes de Financiamiento de Gobiernos Subnacionales y Descentralización**  
Bettina Horst  
Enero 2010
- N° 201**                    **“Caritas in Veritate”: Una Mirada desde la Economía**  
Carlos Williamson  
Noviembre 2009
- N° 200**                    **Concesiones Aeroportuarias: Presente y Futuro**  
María de la Luz Domper y Javier Hurtado  
Octubre 2009

# TRANSANTIAGO LA DIGNIDAD ATROPELLADA

