

Evaluación de Programas Gubernamentales

Desde 1997, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda evalúa programas gubernamentales a través de un panel de expertos externos al gobierno. En términos generales, estas evaluaciones buscan identificar los objetivos de los programas y determinar la consistencia de éstos con su diseño y resultados. El objetivo es la eficiencia en la asignación de recursos y el mejoramiento de las políticas públicas.

A partir del resultado de estas evaluaciones se determina hasta qué punto se requiere hacer ajustes al programa. Estos pueden ir desde cambios menores hasta una reformulación completa o incluso ponerle fin al mismo. Con ello se suscribe entre la Dirección de Presupuesto (DIPRES) y la institución responsable del programa, una serie de compromisos tendientes a corregir los problemas detectados, estableciendo un plazo para cada uno de los compromisos suscritos.

Cobertura de los Programas Evaluados

Los principales tipos de evaluación son la Evaluación de Programas Gubernamentales

(EPG) y la Evaluación de Impacto (EI), la cual se realiza desde el año 2001¹. Desde entonces y hasta la fecha se han evaluado alrededor de 160 programas a través de estos dos tipos de evaluación. De éstas, un 13% corresponde a Evaluaciones de Impacto. Éstas, a diferencia del otro tipo de evaluaciones, son realizadas

por medio de metodologías e instrumentos más complejos, los cuales permiten entregar informes más concluyentes respecto del resultado final del programa. En consecuencia, desde un punto de vista del diseño de las políticas públicas, las evaluaciones de impacto entregan mayores antecedentes, no obstante que las EPG también fortalecen su revisión y eventual rediseño.

Desde el año 2001 y hasta la fecha se han evaluado en el marco de la EPG y la EI del orden de los \$ 2.700.000 millones². De éstos, un 23% corresponde a EI.

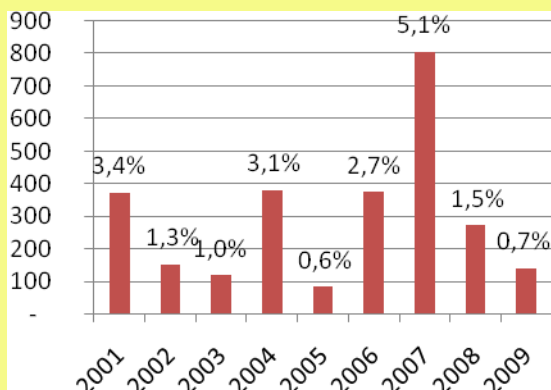
Si bien el contar con una instancia de evaluación de los programas resulta beneficioso, la cobertura es más bien baja. Desde 2001 en adelante se ha evaluado en promedio el 2,2% del gasto de gobierno que pudiera ser evaluado bajo el actual esquema de evaluaciones (ver gráfico 1)³.

Se hace necesario un mecanismo más eficiente para que las distintas instituciones realmente cumplan con lo comprometido. Para ello se sugiere realizar una auditoría independiente a la DIPRES que evalúe el cumplimiento de los compromisos, pero sobre todo, que éstos sean atingentes a la problemática detectada. Ello permitiría tener una mirada independiente del gobierno en cuanto a si estos realmente apuntan a dar solución a los problemas encontrados durante la evaluación del programa.

En esta Edición:

- Evaluación de Programas Gubernamentales
- Padrón Electoral: 32% de No Inscritos

Gráfico N° 1
Presupuesto Evaluado anualmente
y como porcentaje del total del gasto evaluable
(en miles de millones de pesos del 2009)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los informes de evaluación de Dipres y Estadísticas Fiscales.

Resultado de las Evaluaciones

Desde 2001 en adelante, del total de recursos evaluados por medio de la EPG un 13,8% solamente requería de ajustes menores⁴. Un 1,4% sugería el cierre de programas y el 84,8% restante recomendaba ajustes de un alcance más profundo (ver gráfico 2).

Si se analiza lo que ha pasado con los programas cuya evaluación sugiere terminarlos, en el caso de programas de menor envergadura se observa que en general los recursos asignados por la Ley de Presupuesto se han reducido o bien terminado. Distinto ha sido el caso de programas grandes como el Programa Chile Barrio, cuya evaluación de impacto del año 2006 recomendaba poner fin al programa. Sin embargo, entre los años 2007 y 2009 aún ha recibido cuantiosos recursos, e incluso han aumentado los fondos para ese programa. Así, su presupuesto para 2009 es de casi \$50 mil millones. El no haber terminado con el programa Chile Barrio, tal como lo sugería la eva-

luación realizada, genera dudas respecto de la real voluntad de implementar las recomendaciones que de ellas se derivan.

Cumplimiento de Compromisos

Evaluar el grado de cumplimiento de los compromisos suscritos también refleja la voluntad real de introducir los cambios necesarios a los distintos programas.

De acuerdo al último informe de cumplimiento de compromisos de programas evaluados entregado por la DIPRES, 27 programas evaluados en el marco de la EPG y la EI son calificados como críticos, debido al bajo grado de cumplimiento de los compromisos acordados considerando su año de evaluación y que el nivel de cumplimiento no es atribuible a causas externas a la institución responsable. De estos 27 programas críticos, 10 ya lo eran también hace un año.

En tanto, del total de recursos evaluados entre los años 2001 y 2007, el 45% corresponde a programas que hoy están definidos como críticos⁵. Este alto porcentaje de recursos de programas críticos devela el lento cumplimiento de los compromisos. Entre estos, los principales programas corresponden al programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Carabineros de Chile, Chile Barrio del Ministerio de la Vivienda, Administración Sistema de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas y Orígenes de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

En otro aspecto, la evaluación de programas no ha resultado mayormente eficiente desde una perspectiva de poder anticipar problemas. Por ejemplo, en los últimos meses el gobierno ha anunciado la necesidad de un rediseño profundo al Servicio Nacional de Menores (SENAME) frente a los reiterados problemas de delincuencia juvenil que se han registrado en el país. En este contexto, el Ministro recientemente planteó que la realidad del SE-NAME "...ya no responde a las necesidades actuales".

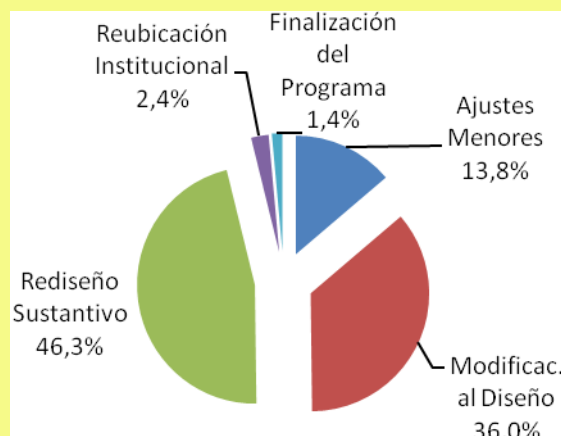
Ello, en parte al menos, ya se había diagnosticado el año 2007 en la evaluación que se hizo al programa de atención a menores bajo la modalidad de administración directa. Esta evaluación concluyó que el programa requiere de un rediseño sustantivo. No obstante ello, de acuerdo a la última información disponible, sólo se ha cumplido en un 52% de los compromisos suscritos, siendo uno de los programas llamados críticos por parte de la DIPRES.

Compromisos de Cambio y problemas del programa

En la actualidad es la DIPRES junto a la institución evaluada quienes determinan las modificaciones que se deben hacer al programa y la suscripción de compromisos a partir de ello. Lo anterior lleva a que en esta fase ya no tiene injerencia el panel de expertos externos que tuvo a cargo la evaluación. Por ello es perfectamente posible que los cambios que se acuerdan hacer al programa no necesariamente se condigan con las observaciones más importantes que entrega la evaluación.

Así por ejemplo, en el caso del Sistema Nacional de Inversiones (SNI) –programa dependiente del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y responsable de evaluar la rentabilidad social de los diversos proyectos de inversión que postulan a financiamiento público- la evaluación hecha el año 2007 planteaba que es “fundamental que la instancia responsable del SNI tenga la adecuada jerarquía política que le permita aislar a su equipo de profesionales de las inevitables presiones de los otros actores involucrados”. Pero entre los compromisos suscritos no se encuentra alguno que tienda a corregir esta observación. Ello implica que en este aspecto, al menos, el sistema de evaluaciones de las inversiones continuará bajo presiones de los distintos actores involucrados lo que debilita el sistema de evaluación social de proyectos.

Gráfico Nº 2
Resultado de Evaluaciones, 2001 -2009



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los informes de evaluación de Dipres.

En otro aspecto, uno de los principales compromisos que sí se acordaron a partir de esta evaluación es el perfeccionamiento del marco legal vigente para que a partir de ello, se asegure que toda la inversión pública relevante pase obligadamente por el SNI. Pero en la práctica ello se abordó por medio de la instalación de una mesa de trabajo entre la DIPRES y MIDEPLAN. Metas cuantitativas y concretas que indiquen que las deficiencias se van a corregir, no están contempladas entre los compromisos. Es decir, no obstante que se cumpla con lo acordado, el problema de fondo puede no ser solucionado.

Comentarios Finales y Propuestas

El bajo grado de cumplimiento de los compromisos suscritos a partir de los programas evaluados, en alguna medida permite cuestionar la real efectividad del sistema de evaluación. A pesar de que su cobertura en cuanto al total de los recursos evaluables es bajísima, el contar con un programa de evaluaciones, sin duda, que es un paso en la dirección correcta. No obstante ello, se hace ne-

cesario ampliar el número de programas evaluados y, sobre todo, los recursos involucrados.

Asimismo, se hace necesario un mecanismo más eficiente para que las distintas instituciones realmente cumplan con lo comprometido. Para ello se sugiere realizar una auditoría independiente a la DIPRES que evalúe el cumplimiento de los compromisos, pero sobre todo, que éstos sean atingentes a la problemática detectada. Ello permitiría tener una mirada independiente del gobierno en cuanto a si estos realmente apuntan a dar solución a los problemas encontrados durante la evaluación del programa.

Hoy por hoy, la evaluación de un programa finaliza al cumplir con todos los compromisos. Pero se debiera dar un paso más allá en cuanto a que el programa, luego de incorporar todas las modificaciones sugeridas, sea nuevamente evaluado. Solo así efectivamente se podrá constatar que los cambios realizados permitieron poner fin a las falencias detectadas. De lo contrario, no se sabrá si el

programa, una vez perfeccionado, cumple o no con su propósito.

¹ Además existe la evaluación comprensiva del gasto y recientemente se implementó la evaluación de programas nuevos, que aún no cuenta con evaluación alguna.

² En pesos del 2009. Los montos considerados para cada uno de los programas evaluados fueron obtenidos desde los respectivos informes para el año en el cual se hizo.

³ Considera el total del gasto presupuestario del gobierno central, menos el pago de intereses. Excluye también el gasto efectuado por instituciones que son más bien independientes del gobierno central tales como el Poder Legislativo y Judicial. Asimismo, se excluyó el gasto de las tres Fuerzas Armadas. En concreto, los programas no considerados como evaluables son: 020101 Senado, 020201 Cámara de Diputados, 030101 Poder Judicial, 040101 Contraloría General de la República y 230101 Ministerio Público. Del Ministerio de Defensa no se consideraron las siguientes partidas: 110101 Ejército de Chile, 110201 Conducción Superior, 110401 Organismo de Industria Militar, 110501 Armada de Chile, 110901 Fuerza Aérea de Chile.

⁴ Dada la información disponible sólo se pudo analizar los resultados de las evaluaciones hechas en el marco de las EPG.

⁵ Programas Evaluados el año 2008 y 2009 no son calificados como críticos por el poco tiempo que ha transcurrido desde su evaluación.