

PROGRAMAS MAL EVALUADOS: ¿SIN CONSECUENCIAS?

- Desde hace 20 años que la DIPRES efectúa la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) a través de paneles de profesionales externos al sector público.
- En el año 2017, un 43% de los 23 programas evaluados tuvieron un mal resultado, lo que significa \$182.875 millones que se destinan a iniciativas con desempeño insuficiente, pese a que en promedio llevan más de 5 años ejecutándose.
- El proceso de evaluación de una iniciativa se da por finalizado una vez que se incorporan los cambios comprometidos, pero no existe un mecanismo concreto que permita determinar si las falencias fueron superadas, ni tampoco un protocolo de cierre de programa en caso de persistir sus deficiencias.

La Dirección de Presupuestos (DIPRES) es la encargada de velar por la asignación y uso eficiente de los recursos públicos, a través de la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control. En este marco, una de sus principales funciones es preparar el presupuesto fiscal, a través del examen y revisión de las peticiones de los distintos servicios públicos.

En dicho contexto y con el propósito de propender a una eficiente asignación de los recursos fiscales, efectúan una serie de evaluaciones que tienen como objetivo la verificación del cumplimiento de los fines propuestos y de la obtención de metas programadas para los servicios públicos.

La principal de ellas es la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) que se efectúa desde el año 1997. Sin embargo, el 2003 en una modificación al Decreto Ley sobre Administración Financiera del Estado¹, se formalizó el proceso entregando una atribución legal a la DIPRES a través de la cual realiza evaluaciones de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos.

La evaluación identifica los objetivos de los programas y la consistencia de su diseño y el cumplimiento de los objetivos sobre la base de antecedentes e información

existentes centrándose en la justificación del programa, su diseño, los principales aspectos de organización y gestión, y los resultados o desempeño en términos de eficacia, eficiencia y economía. Con todo ello, se procede a emitir cuatro informes como parte del proceso de evaluación: un Informe del Estado y calidad de la información del programa, un Informe de Avance, un Informe Preliminar y el Final, que contempla las principales conclusiones y recomendaciones que se proponen para mejorar el desempeño de los programas.

Cabe hacer presente que las EPG se realizan a través de evaluadores independientes y deben ser públicasⁱⁱ. En 2017, la DIPRES contempló un presupuesto de \$ 341 millones para contratar vía convenios con personas naturales a 53 personas que conformarían los paneles, de al menos tres profesionales externos al sector público, para la realización de 13 evaluaciones de 23 programas.

Los resultados de las evaluaciones son revisadas por la DIPRES y por los servicios responsables y ejecutores de las iniciativas evaluadas, con miras a establecer compromisos formales que incorporen las recomendaciones efectuadas. Todo ello, en el marco del proceso presupuestario, pues la información debiese ser incorporada en el análisis para una correcta asignación de recursos públicos.

En ese contexto, los resultados de las evaluaciones son enviadas al Congreso Nacional para incorporarlas como antecedente al debate legislativo que se da a raíz de la Ley de Presupuestos. Sin embargo, por su magnitud y relevancia, se estimó que conocer los resultados de las evaluaciones junto con el Informe de Finanzas Públicas del Director de Presupuestos, como históricamente se había hecho, es decir, una vez ingresada la Ley, no era oportuno. Por ello, desde este año se consignó la obligación de publicar y enviar dicha información 15 días antes de que comience la discusión presupuestaria del año siguiente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

RESULTADOS 2017

Nueve días antes de cumplirse el plazo máximo legal para presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2018, la DIPRES publicó los resultados de las 23 líneas de Evaluación de Programas Gubernamentales realizadas, de las que solo 4 presentaron un buen desempeño, 9 un desempeño suficiente y 10 insuficiente.

Respecto de aquellos con buena evaluación, se trata de programas donde se destaca que el problema a resolver está claramente identificado, con una estrategia definida y que está teniendo resultados. Esto se presenta, por ejemplo, en los programas del

Comité Innova Chileⁱⁱⁱ, donde se concluye que la participación de nuevos beneficiarios indica que la institución es capaz de expandirse, así como que éste cuenta con un eficaz sistema de seguimiento y control, y que los costos administrativos son bajos. Sin embargo, sugiere fortalecer el seguimiento *ex-post* y asegurar la coordinación con otras gerencias.

SOLO EL 17% DE LAS INICIATIVAS EVALUADAS TIENE BUEN DESEMPEÑO

Tabla N° 1: Programas con desempeño bueno y suficiente

PROGRAMA	PRESUPUESTO (miles de \$ 2017)	RESULTADO EVALUACIÓN
SUBSIDIO HABITACIONAL EXTRAORDINARIO PARA PROYECTOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL (D.S. N° 116)	246.302.903	BUENO
ADOPCIÓN Y GENERACIÓN DE CAPACIDADES TECNOLÓGICAS PARA LA INNOVACIÓN	38.171.814	BUENO
FOMENTO A LA INNOVACIÓN EMPRESARIAL		BUENO
SEMBRANDO SONRISAS (PROGRAMA PREVENTIVO EN SALUD BUCAL)	3.679.766	BUENO
PROGRAMA CAPACITACIÓN EN OFICIOS	18.378.000	SUFICIENTE
HABITABILIDAD	11.502.842	SUFICIENTE
MÁS SONRISAS PARA CHILE	17.015.612	SUFICIENTE
SALUD ORAL / Salud Bucal	8.240.855	SUFICIENTE
ATENCIÓN DOMICILIARIA A PERSONAS CON DEPENDENCIA SEVERA	8.332.000	SUFICIENTE
PROGRAMA EDUCATIVO ALTERNATIVO DE ATENCIÓN DEL PÁRVULO	13.089.000	SUFICIENTE
BECAS NACIONALES DE POSTGRADO	90.298.449	SUFICIENTE
BECAS CHILE		SUFICIENTE
PROGRAMA DE ATENCIÓN, PROTECCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES	12.814.000	SUFICIENTE

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DIPRES.

Un caso totalmente contrario es lo que ocurre con el 43% restante de las evaluaciones que presentan un resultado insuficiente. En magnitud de presupuesto, se trata de \$ 182.875 millones que se destinan a iniciativas con mala evaluación, los que llevan en promedio 5 años ejecutándose, excluyendo el Programa Presidente de la República cuyo año de inicio fue 1981 y el de Mejoramiento de Barrios, veinte desde hace más de 10 años.

En cuanto a los resultados de la evaluación, una de las conclusiones más relevantes dice relación con los casos en que se critica el diseño del programa, a partir de lo cual se carece de estrategias de evaluación de su funcionamiento, no se cuenta con metas que permitan guiar el trabajo realizado, hay problemas de focalización, falta de sistematización de la información que recogen los programas (y a raíz de ello, por

ejemplo, en el caso de programas de deporte, no se cuente con un registro efectivo y completo de los beneficiarios que atienden) y una carga administrativa muy importante.

Sin embargo, más grave resultan las evaluaciones que señalan que no se logra determinar el propósito del programa y donde la falta de información no hace posible establecer si éstos tienen efectos sobre la población objetivo. El problema de diagnóstico que presentan algunas iniciativas, pone en entredicho la pertinencia del programa.

EL 28% DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LOS PROGRAMAS EVALUADOS SE DESTINAN A INICIATIVAS CON MAL DESEMPEÑO

Tabla N° 2: 10 de 23 programas con desempeño suficiente e insuficiente

PROGRAMA	MINISTERIO	PRESUPUESTO (miles de \$ 2017)	Población Objetivo Año 2016	Beneficiarios Efectivos Año 2016
BECA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	EDUCACIÓN	27.041.864	124.610 Personas	65.058 Personas
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS	VIVIENDA	57.390.000	1931 Barrios	520 Barrios
PLAN COMUNAL DE SEGURIDAD PÚBLICA	INTERIOR	12.792.579	74 Municipios	72 Municipios
DEPORTE Y PARTICIPACIÓN SOCIAL	DEPORTE	9.208.672	3.513.656 Personas	933.447 Beneficiarios
ESCUELAS DEPORTIVAS	DEPORTE	8.586.768		
FONDEPORTE	DEPORTE	6.577.906		
LIDERAZGO DEPORTIVO	DEPORTE	20.334.675		
SISTEMA NACIONAL DEL COMPETENCIAS DEPORTIVAS	DEPORTE	13.058.655		
MEJORAMIENTO DEL ACCESO A LA ATENCIÓN ODONTOLÓGICA	SALUD	26.622.592	Difiere según componente	
PROGRAMA DE PREVENCIÓN INTEGRAL DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES	MUJER	1.261.000	14.765.927 Personas	115.221 Beneficiarios

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DIPRES.

Un caso que merece una mención particular es el del Ministerio del Deporte, donde sus 5 programas evaluados marcaron un desempeño insuficiente, los que suman casi un millón de beneficiarios por recursos que alcanzan los \$ 57.767 millones. La evaluación deja de manifiesto una “falta de estrategia aplicada (en base a la política) que permita incorporar una lógica de intervención coordinada y articulada entre los diversos programas”. Así, se observan problemas de coordinación entre programas, como procesos no definidos, cambios de liderazgos y responsables en el transcurso de la evaluación, duplicidad de tareas, entre otros. Además, se identifica una falta de coordinación entre la institución responsable y el Ministerio del Deporte^{iv}.

El mal desempeño de un Ministerio respecto de todos sus programas evaluados, lamentablemente, no es nuevo. El año pasado, las evaluaciones de los seis programas de Justicia Juvenil del Servicio Nacional de Menores (SENAME), dependientes del Ministerio de Justicia, tuvieron resultados insuficientes, justamente por problemas en su diseño y coordinación.

RECOMENDACIONES Y SEGUIMIENTO

Finalizada la evaluación, y emitidas las recomendaciones por el evaluador, la DIPRES y el servicio responsable de un programa formulan compromisos con el fin de resolver los problemas detectados, con etapas y fechas de cumplimiento, lo que constituye un proceso de seguimiento. La importancia de los resultados de las evaluaciones radica en que a través de ellas se estipulan recomendaciones y se efectúan ajustes a los programas. Si bien en la mayoría de los casos se requiere de cambios y reformulaciones, se debiese avanzar hacia determinar el término de estos programas en caso que el seguimiento tenga nuevamente malos resultados.

El proceso de evaluación de una iniciativa se da por finalizado una vez que se incorporan los cambios comprometidos, no habiendo, necesariamente, una nueva evaluación que determine el impacto que la reformulación o cambio tuvo en los beneficiarios o en la forma de ejecutar los programas. De este modo, no existe un mecanismo concreto que permita determinar si las falencias fueron superadas.

Con el objeto de hacer más efectivas las evaluaciones y propender a reales cambios en programas mal evaluados, es indispensable fortalecer el seguimiento e instar a las instituciones responsables a que introduzcan mejoras efectivas a los programas. De la misma forma, se deben construir indicadores que alerten sobre el mal desempeño y que exista una correlación entre mala evaluación y asignación de recursos, incluso contemplando la posibilidad de eliminar programas con mala evaluación. Insistir en destinar recursos a programas con mal desempeño, no solo no resulta eficiente ante un escenario de recursos limitados, sino que constituye un mal uso de los recursos de todos los chilenos. Aun más, deja en evidencia que no se toma en consideración este mecanismo que tiene por fin propender a mejores políticas públicas.

ⁱ Ley N° 19.896, que introduce modificaciones al Decreto Ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y establece otras normas sobre administración presupuestaria y de personal.

ⁱⁱ Decreto N° 1.177, de 2003, del Ministerio de Hacienda, que fija el Reglamento para el funcionamiento del Sistema de Evaluación de Programas establecido en el artículo 52 del Decreto Ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado.



TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1322 - 1

29 de septiembre de 2017

ISSN 0717-1528

ⁱⁱⁱ Se trata de los Programas “Adopción y generación de capacidades tecnológicas para la innovación” y el de “Fomento a la innovación empresarial”. Resultado disponible en http://www.dipres.gob.cl/595/articles-163127_informe_final.pdf.

^{iv} Resultado disponible en http://www.dipres.gob.cl/595/articles-163111_informe_final.pdf