

## LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR MEJORAS EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES

- La Dipres publicó recientemente los resultados de las evaluaciones *ex post* realizadas a 17 programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional.
- El principal objetivo de este proceso es generar información respecto del diseño, implementación, eficiencia y resultado de distintos programas ejecutados por el Gobierno en el marco de un nuevo proceso presupuestario.
- Sin desmerecer la importancia de este proceso evaluativo, se observan elementos en su diseño que es necesario perfeccionar, para lograr que efectivamente los recursos presupuestarios sean asignados eficiente y eficazmente.

En el marco del proceso presupuestario para el año 2020, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres) publicó recientemente los resultados de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) finalizada en el segundo trimestre del 2019. EPG representa una de las cuatro líneas de evaluación *ex post* de programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional. A través de esta línea se evalúa la consistencia de los objetivos y del diseño del programa, aspectos de su organización y gestión y resultados a nivel de producto.

Desde el año 2003 la Dipres cuenta con la facultad de efectuar evaluaciones *ex post* de programas. La selección de éstos surge de propuestas de los distintos actores del Comité Interministerial, compuesto por Dipres, Segpres y MDS. Adicionalmente, en el marco de la tramitación de la Ley de Presupuestos, el Congreso puede complementar o sugerir nuevas evaluaciones, plasmándose en algunos casos a través de protocolos de acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso, o por una resolución exenta del Ministerio de Hacienda. Con el objeto que los resultados de aquellas evaluaciones cuya calificación sea inferior a “buen desempeño” se traduzcan en acciones concretas de mejoramiento -ya sea en la gestión de los programas o en la asignación y/o uso de sus recursos- se definen compromisos por parte de los servicios a cargo de los programas evaluados, en conjunto con la Dipres. 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.

Sin desmerecer la gran importancia que estas evaluaciones presentan para el proceso presupuestario, un análisis más detallado del procedimiento y de sus resultados deja en evidencia algunas dificultades respecto de las cuales sería adecuado implementar mejoras.

En primer lugar, aun cuando el objetivo de este sistema de evaluación es generar información adecuada para promover la eficiencia y la eficacia en la asignación y uso de los recursos públicos en cada proceso presupuestario, los resultados encontrados no son vinculantes, ni en el corto ni en el mediano plazo, no existiendo una relación directa y explícita entre recursos y desempeño.

Además de la inexistencia del vínculo entre evaluación y asignación de recursos, los programas evaluados representan un porcentaje menor del gasto total del sector público, limitando aún más el impacto de estas evaluaciones.

Finalmente, las dificultades que surgen en el intento de asignar una calificación a cada aspecto de cada programa a evaluar, dejan de manifiesto la necesidad de vincular más la puesta en operación de un programa con su método de evaluación. Es decir, que en la etapa de diseño de un programa se defina cómo se evaluarán sus resultados. Mejoras en este vínculo permitirían avanzar en un sistema más permanente de evaluación para cada programa y no esporádico como es en la actualidad, permitiendo, adicionalmente, evaluar montos más significativos destinados a estos programas.

## **RESULTADOS EVALUACIÓN *EX POST* DEL PROCESO 2019**

En el proceso de evaluación *ex post*, la Dipres este año evaluó 17 programas: 14 correspondiente a la línea Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG); 2 a la línea Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA); y 1 a la línea Evaluación de Impacto (EI). El monto total destinado en el año al conjunto de estos programas asciende aproximadamente a US\$ 630 millones<sup>i</sup>.

A los distintos aspectos evaluados de cada proyecto<sup>ii</sup> -diseño, implementación, eficiencia y resultados- se le asigna una calificación<sup>iii</sup> (suficiente (S), insuficiente (I), no

concluyente (NC) o no aplicable (NA)). Según la combinación de estas calificaciones, y algunos otros factores, como la antigüedad del programa como *proxy* del nivel de madurez del programa, se entrega una calificación final al desempeño<sup>iv</sup> (bueno, medio, bajo, o malo).

En términos generales, y tal como se observa en la tabla 1, solo 1 de los 17 programas obtuvo un buen desempeño, 7 fueron clasificados con desempeño medio, 3 con desempeño bajo y 6 con mal desempeño.

#### MAYORÍA DE LOS PROGRAMAS EVALUADOS EN 2019 PRESENTA DESEMPEÑO BAJO O MALO

Tabla N°1: Información de los programas evaluados *ex post* por la Dipres

Nivel desempeño	Número programas	Mill. US\$	Particip. en gasto total programas	Año promedio inicio	Con evaluación de resultados	
					(número)	(porcentaje)
Bueno	1	28	4,4%	2015	1	100%
Medio	7	310	49,2%	2003	2	29%
Bajo	3	229	36,3%	2007	0	0%
Malo	6	64	10,2%	2005	6	100%
	<b>17</b>	<b>630</b>	<b>100%</b>	<b>2005</b>	<b>9</b>	<b>53%</b>

Fuente: LyD con información contenida en “Resultados evaluaciones segundo semestre 2019”, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Reconociendo la enorme relevancia que presenta para el proceso presupuestario la evaluación de los programas públicos, de un análisis más detallado del actual proceso de evaluación surgen elementos en los cuales es necesario avanzar con miras a lograr una asignación realmente eficiente y eficaz de los recursos involucrados (Tablas N° 1 y N° 2):

- El total de recursos destinados a estos programas representa un porcentaje reducido del gasto público total del 2019 (menor a 1%).
- Los resultados muestran que aproximadamente el 47% de los recursos correspondientes a programas que fueron objeto de evaluación se han destinado a programas con baja o mala evaluación.
- Sólo 4,4% de los recursos correspondientes a programas que fueron objeto de evaluación está destinado al único programa bien evaluado de este proceso.
- Para contar con una calificación final del programa no se requiere evaluar los cuatro aspectos involucrados (diseño, implementación, eficiencia y resultado). Más aún,

la calificación puede realizarse incluso cuando se haya evaluado sólo uno de los aspectos, dejando en entredicho la solidez de la calificación final de la evaluación. Por ejemplo, de los 7 programas con calificación media, ninguno fue evaluado en sus 4 aspectos con resultados concluyentes. Así en promedio, menos de dos (1,6) aspectos fueron evaluados en este subgrupo de programas. Sólo 5 de los 17 programas presentaron evaluación en los cuatro aspectos existentes.

- e) Sólo 9 de los 17 programas presentaron calificación para el aspecto “resultados”, el cual considera el cumplimiento de sus propósitos, condición clave a evaluar para determinar la necesidad y utilidad del programa. En términos generales, la falta de calificación se debería a que la evidencia no permite tener un juicio evaluativo, ya sea por falta de información relevante, por el estado de avance en la implementación del programa o porque, incluso teniendo información sobre resultados, éstos no permiten sacar conclusiones. Así, en este proceso no se evaluaron los resultados de programas cuyo costo es equivalente a US\$ 378 millones, correspondientes al 60% del gasto total en estos programas evaluados.
- f) Asimismo, de estos 9 programas que fueron calificados en el aspecto “resultados”, la mayoría obtiene una nota reducida (6 obtienen una mala evaluación, 2 una evaluación media y 1 una buena evaluación). De los 8 restantes, que no recibieron calificación en el ítem “resultados” (5 programas con calificación media y 3 con baja), cabe preguntarse si habría cambiado en algo su evaluación global en el caso hipotético de haber recibido una calificación en este aspecto, considerado, a nuestro juicio, esencial para efectos de evaluar la eficiencia del programa.
- g) Llama la atención que, en promedio, los programas con mala o baja evaluación presentan una elevada antigüedad: de 15 años (2004) y de 12 años (2007) respectivamente, ya que con este nivel de antigüedad se debiera esperar que los programas presentaran un nivel adecuado de maduración. En este sentido, los que más destacan son:
  - i. Rehabilitación y Reinserción Social (Gendarmería), iniciado en 1996 y con desempeño bajo.
  - ii. Fondo de Desarrollo Indígena (CONADI), iniciado en 1993 y evaluado con mal desempeño.
  - iii. Centro de Recursos para el Aprendizaje (Bibliotecas CRA), iniciado en 1994 y con desempeño malo.

A la luz de esta información, vale la pena preguntarse por qué estos programas, luego de todo el tiempo transcurrido, presentan mala evaluación, con el agravante de reiteradas evaluaciones negativas en algunos de ellos, y continúan recibiendo

financiamiento sin que se propongan mejoras sustanciales a los mismos o se evalúe la continuidad del programa. Tal es el caso del programa Fondo de Desarrollo Indígena (CONADI), iniciado en 1993, evaluado negativamente también en 1999 y 2009, con cumplimiento completo de los compromisos asumidos luego de ambas evaluaciones negativas, para luego volver a ser evaluado con mal desempeño en 2019.

### SÓLO 5 DE LOS 17 PROGRAMAS PRESENTA EVALUACIÓN EN TODOS SUS ASPECTOS

Tabla N° 2: Calificación asignada a cada aspecto de los programas evaluados en 2019

	Año	Categoría	Aspecto			
			Diseño	Implem.	Efic.	Result.
1 Desarrollo Empresarial en los territorios (SERCOTEC)	2015	Buen	S	S	S	S
2 Subsidio al arriendo (MINVU)	2013	Medio	S	I	NA	NA
3 Fondo Consejo Nacional de Televisión (CNTV)	1992	Medio	S	S	NC	NC
4 Cooperación sur-sur (AGCID)	1993	Medio	S	I	NC	NC
5 Fondo de fomento audiovisual	2005	Medio	S	NC	NC	NC
6 Obras de riego	1986	Medio	NC	S	NC	S
7 Acompañamiento y acceso efectivo a la educación superior (PACE)	2014	Medio	NA	NA	NA	S
8 Refinanciamiento de créditos PyME (CORFO)	2017	Medio	NA	S	NA	NC
9 Campamentos (MINVU)	2011	Bajo	I	I	NC	NC
10 Rehabilitación y reinserción social (Gendarmería)	1996	Bajo	S	I	I	NC
11 Financiamiento temprano para el emprendimiento (CORFO)	2014	Bajo	I	I	NC	NC
12 Centros residenciales de administración directa (SENAME)	2009	Malo	I	I	I	I
13 Tenencia responsable de animales de compañía (SUBDERE)	2014	Malo	I	I	I	I
14 Formación para el desarrollo de los profesionales de la educación	2003	Malo	I	I	I	I
15 Centro de recursos para el aprendizaje (Bibliotecas CRA)	1994	Malo	I	I	NC	I
16 Apoyo al aprendizaje integral del Chile crece contigo	2016	Malo	I	I	NC	I
17 Fondo de desarrollo indígena (CONADI)	1993	Malo	I	I	I	I

Fuente: "Resultados Evaluaciones segundo semestre 2019", Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

### CONCLUSIÓN

No hay duda que un sistema de evaluación de programas gubernamentales es una herramienta fundamental para una asignación eficiente y efectiva de los recursos involucrados en el proceso presupuestario. Sin embargo, observamos que el sistema vigente presenta numerosos espacios de mejora como, por ejemplo, vincular el diseño e implementación del programa a indicadores objetivos de medición de los cuatro aspectos a evaluar; implementar algún sistema de vinculación entre las evaluaciones y la continuidad del programa; potenciar la rigurosidad de las evaluaciones; y ampliarlas hacia más programas.



---

<sup>i</sup> El tipo de cambio utilizado (\$ 675) es el proyectado por la Dipres para este año en su Informe de Finanzas Públicas del segundo trimestre del 2019.

<sup>ii</sup> Los aspectos son: i) diseño: verifica la validez del problema identificado y de la estrategia de intervención de cada programa; ii) implementación: verifica la focalización del programa, así como también identifica las brechas entre el diseño teórico y su ejecución; iii) eficiencia: evalúa el costo con que se producen los bienes o servicios del programa; iv) resultados: verifica los resultados a nivel de propósito, relacionado con los cambios en la situación de los beneficiarios como efecto de la entrega de los bienes o servicios del programa.

<sup>iii</sup> Se evalúa con: i) suficiente (S) si el programa presenta resultados positivos o muestra fortalezas en el ámbito; ii) insuficiente (I) si presenta resultados insuficientes o se advierten debilidades en el ámbito; iii) no concluyente (NC) en los casos en que la evidencia no permite tener un juicio evaluativo, ya sea por falta de información relevante, por el estado de avance en la implementación del programa o porque, incluso teniendo información sobre resultados, éstos no permiten sacar conclusiones; iv) no aplica (N/A) si son ámbitos que no fueron analizados durante el proceso evaluativo.

<sup>iv</sup> Se califica con: i) buen desempeño (BD) si el programa presenta un buen diseño y buenos resultados a nivel intermedio y final; además de una buena evaluación en los ámbitos de implementación y/o eficiencia; ii) desempeño medio (DM) si el programa presenta una buena evaluación en alguno de los ámbitos de diseño, implementación, eficiencia y/o resultados a nivel intermedio y final; iii) desempeño bajo (DB) si el programa presenta resultados a nivel intermedio y final no concluyentes o insuficientes y se advierten debilidades en algunos de los ámbitos de diseño, implementación y/o eficiencia; iv) mal desempeño (MD) si el programa presenta resultados a nivel intermedio y final insuficientes y/o muestra debilidades significativas en el diseño, implementación y/o eficiencia.