

## UNA MIRADA A FONDO A LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

- Una crecientemente debilitada sostenibilidad fiscal, en un contexto de crisis económica producto de la pandemia, ubica a la eficiencia en el uso de los recursos públicos como una imperiosa necesidad en la elaboración de la Ley de Presupuestos del 2021. Por tanto, los resultados de las evaluaciones *ex post* a los programas públicos hechas bajo la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) pasaron a ser una fuente de información relevante.
- Desde una perspectiva de más largo plazo (2011-2020), los resultados de estas evaluaciones son relativamente estables en el tiempo y no son muy alentadoras: sólo el 5% de estos 148 programas evaluados obtuvieron una clasificación “buena”; 34% “suficiente” y el 61% restante “insuficiente”.

En el marco de cada proceso presupuestario, la Dirección de Presupuestos (Dipres) del Ministerio de Hacienda publica los resultados de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). EPG representa una de las cuatro líneas de evaluación *ex post* de programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional, a través de la cual 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 2003<sup>i</sup> la Dipres cuenta con la facultad de efectuar evaluaciones *ex post* de programas. La selección de estos surge de propuestas de los distintos actores del Comité Interministerial, compuesto por Dipres, Secretaría General de la Presidencia (Segpres) y el Ministerio de Desarrollo Social (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.

Desde 1997 a la fecha se han evaluado cerca de 440 programas e instituciones bajo la modalidad EPG. Sin embargo, producto de cambios metodológicos implementados a lo largo de estos años en las evaluaciones sólo se puede realizar un análisis comparativo desde 2011 a la fecha, lo que considera 148 programas<sup>ii</sup>. Cada programa evaluado se le

asigna una calificación final de desempeño<sup>iii</sup> “bueno”, “suficiente”, “insuficiente” y “no demostrado”.

Bajo la actual crisis económica generada por la pandemia, y en un contexto de seria estrechez fiscal, no hay duda que un sistema de evaluación de programas gubernamentales en los términos antes señalados debiera entregar información fundamental para una asignación eficiente y efectiva de los recursos involucrados en el actual proceso presupuestario. Sin embargo, un análisis de serie de tiempo más detallado de este proceso muestra que el sistema vigente presenta numerosos espacios de mejora.

### RESULTADOS EVALUACIÓN *EX POST* 2011 A 2020

La Dipres publicó recientemente los resultados de las evaluaciones *ex post* realizadas a 17 programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional con el objeto de generar información relevante para promover la eficiencia y la eficacia en la asignación y uso de los recursos públicos en el proceso presupuestario 2021. En particular, los resultados no son muy alentadores: ninguno de los 17 programas obtuvo un “buen” desempeño, 6 fueron clasificados con desempeño “medio” (16% del monto total), 7 con desempeño “bajo” (20% del monto total) y 4 con “mal” desempeño (63% del monto total).

Para efectos de comparar los resultados de la evaluación 2020 con las realizadas a partir del 2011, producto de cambios metodológicos, fue necesario ajustar las evaluaciones a “bueno” (correspondiente a “buen”), “suficiente” (correspondiente a “medio”) e “insuficiente”<sup>iv</sup> (correspondiente a “bajo” y “mal”).

Con todo, llama la atención que sólo el 5% de estos 148 programas obtuvieran una clasificación “buena”; 34% “suficiente” y el 61% restante “insuficiente” (Tabla N° 1). En términos de monto de dinero destinado a cada uno de los programas en estas categorías los resultados encontrados son similares. Adicionalmente, tomando la antigüedad al momento de ser evaluados, se ve que en promedio se ha ubicado en torno a los 13 años, destacando que los programas clasificados como “buenos” presentan marcadamente una menor antigüedad promedio (5 años) a los evaluados como “insuficientes” (11 años). Por otro lado, también destaca que los evaluados como “suficientes” por tener debilidad en algunas de las dimensiones evaluadas, presentaron 17 años de antigüedad promedio. Estos resultados contrastan con lo que se esperaría en cuanto a que a mayor antigüedad debiera observarse mejor funcionamiento.

**LOS PROGRAMAS MAL EVALUADOS REPRESENTAN LA MAYORÍA**

Tabla N°1: Información de los programas evaluados *ex post* por la Dipres 2011-2020

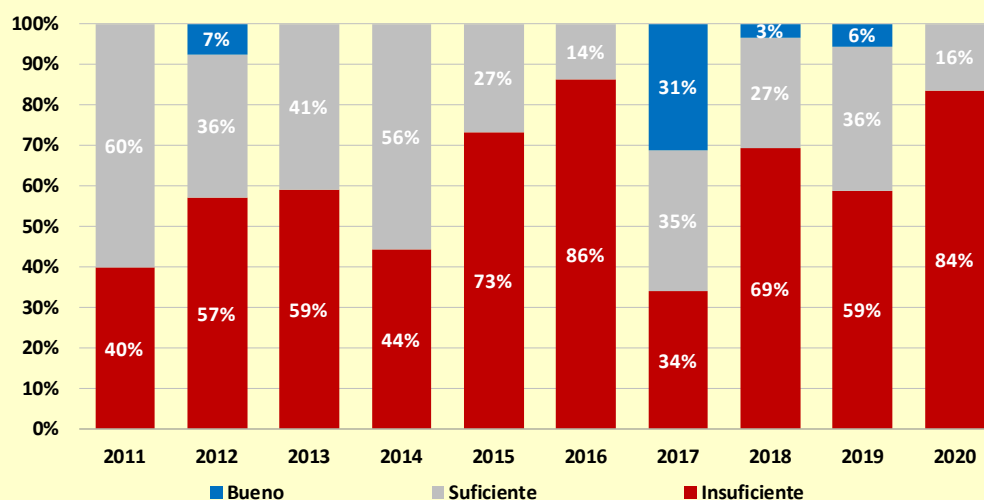
Nivel desempeño	Programas		Programas		Antigüedad Promedio (años)
	número	participación	Mill. US\$	participación	
Bueno	7	5%	342	3%	5
Suficiente	51	34%	3.117	31%	17
Insuficiente/ND	90	61%	6.641	66%	11
	<b>148</b>	<b>100%</b>	<b>10.100</b>	<b>100%</b>	<b>13</b>

Fuente: LyD con información obtenida de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Aun cuando se observan resultados disímiles en prácticamente todos los años, los recursos destinados a los programas calificados como “insuficientes” representan dos tercios del total de recursos evaluados en el período (Gráfico N° 1).

**RECURSOS DESTINADOS A PROGRAMAS “INSUFICIENTES” REPRESENTAN LA MAYORÍA**

Gráfico N° 1: Participación en el monto total evaluado cada año (2011-2020)

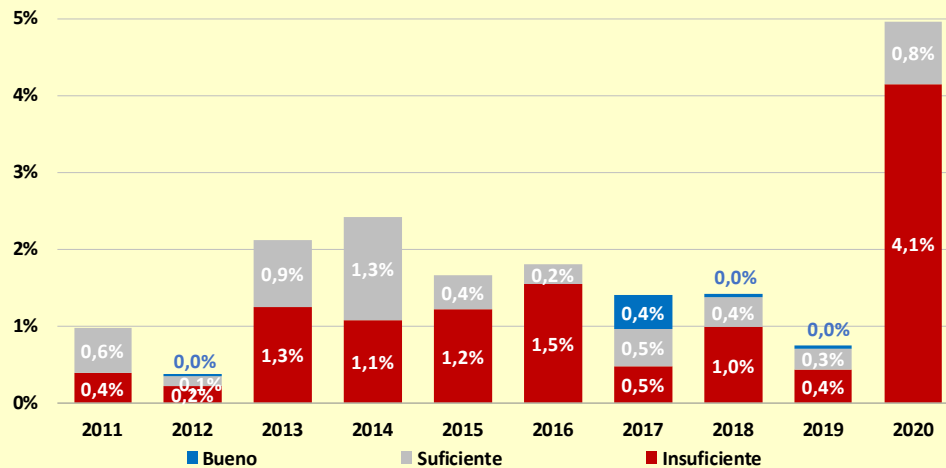


Fuente: LyD con información obtenida de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Otra mirada interesante, especialmente en el contexto de la necesidad urgente de avanzar en la modernización del Estado para gestionar más eficientemente el gasto público, muestra que los programas evaluados bajo esta metodología (EPG) representan un porcentaje reducido del presupuesto fiscal total de cada año.

**LOS RECURSOS EVALUADOS REPRESENTAN UN PORCENTAJE MUY MENOR DEL PRESUPUESTO PÚBLICO DE CADA AÑO**

**Gráfico N° 2: Participación en el presupuesto anual de cada año (2011-2020)**



Fuente: LyD con información obtenida de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

**ALERTAS**

Reconociendo la enorme relevancia que presenta para el actual 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.

En primer lugar, preocupa que los resultados no son vinculantes, ni en el corto ni en el mediano plazo, y que no existe una relación directa y explícita entre recursos y desempeño. Al respecto, una evaluación no satisfactoria debe ser una luz de alerta que genera acciones a implementar (las cuales ya se elaboran bajo compromisos por parte de los servicios a cargo de los programas evaluados en conjunto con la Dipres) y reevaluar los resultados en un plazo establecido (lo cual no se lleva a cabo). 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.

Por otro lado, los programas evaluados representan un porcentaje menor del gasto total del sector público, limitando aún más el impacto de estas evaluaciones. Puntualmente, en la evaluación 2020 estos programas representaron un porcentaje algo mayor al histórico (5% versus 1,4%) ya que se consideraron dos programas importantes en términos de recursos: Subsidio Nacional al Transporte Público y Fondo Solidario de Elección de Vivienda DS49, los cuales salieron mal evaluados.

Se continúan observando dificultades para asignar una calificación a todos los aspectos a evaluar de cada programa (diseño, implementación, eficiencia y resultado). 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. En particular, de los 17 programas evaluados en 2020 sólo fue posible evaluar los resultados en 7 de los programas y la eficiencia en solo 4. Esto deja de manifiesto la necesidad de vincular *ex ante* 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 cada uno de sus aspectos, principalmente sus resultados.

La antigüedad del programa no es sinónimo de madurez ya que, al igual que años anteriores, los programas con una evaluación insuficiente presentan una elevada antigüedad (11 años), en contraste con los 5 años de antigüedad promedio de los programas bien evaluados.

El análisis muestra que el 66% de los recursos evaluados entre los años 2011 y 2020 se han destinado a programas con calificación “insuficiente”, levantando la legítima preocupación de si este resultado se explica por un sesgo en la selección de los programas a evaluar anualmente o a que son más bien una muestra representativa de todos los programas ejecutados por el Gobierno. Por otro lado, sólo el 5% de los recursos correspondientes a programas que fueron objeto de evaluación han estado destinados a programas “bien evaluados”.

## 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> En el marco de lo establecido en el artículo 52 del DL N° 1.263 de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y su reglamento N° 1.177 del 11 de diciembre del 2003. No obstante, ya desde fines de los años 90 que Dipres evaluaba determinados programas sociales.

<sup>ii</sup> Información contenida en la Dipres. Evaluación de Programas e Instituciones.

<sup>iii</sup> Se evalúa con: i) “bueno” (B) si el programa presenta resultados positivos y significativos a nivel intermedio y final, así como también en las dimensiones de diseño, gestión y producto; ii) “suficiente” (S) si el programa tiene resultados positivos que dan cuenta de sus objetivos, sin embargo, presenta debilidades en algunas de las dimensiones evaluadas; iii) “insuficiente” (I) si presenta resultados insuficientes y/o muestra debilidades en las dimensiones evaluadas que no le permiten dar cuenta de sus objetivos; iv) “no demostrados” (ND) en los casos en que la evaluación no entrega información suficiente que permita obtener resultados concluyentes respecto del desempeño del programa. Esta clasificación es la oficial para el período 2011-2017. Para el trienio 2018- 2020 la clasificación oficial considera las categorías “bueno”, “medio”, “bajo” y “malo”. Para efectos de este análisis, y considerando la similitud de las definiciones de cada calificación, “medio” se compatibiliza con “suficiente”, y “bajo” y “malo” con “insuficiente”.

<sup>iv</sup> En esta clasificación se incluyeron también aquellos programas cuya evaluación fue “no demostrado”.