TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1595 - 1
8 de junio de 2023
ISSN 0717-1528

EMPEORA LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS ESTATALES: MÁS DE LA MITAD PRESENTA ALGUNA DEFICIENCIA

- Fueron publicados los resultados del proceso de evaluación y monitoreo de los programas 2022.
- El proceso de monitoreo evidencia que 358 de los 700 programas presentan deficiencias en alguno de los criterios evaluados, lo que corresponde a US$ 22.865 MM. El número de programas con deficiencias se duplicó respecto a 2021.
- Estos resultados demuestran la necesidad de mejorar la calidad y eficiencia en el uso de los recursos fiscales, sobre todo cuando se discute respecto a subir la carga tributaria.

El Gobierno publicó los resultados del proceso de evaluación y monitoreo de los programas sociales y no sociales 2022. Los resultados no son buenos: se duplicó el número de programas estatales que presentan deficiencias y en 2022, más de la mitad de ellos tiene problemas de focalización o priorización. Esto equivale a miles de millones de dólares del presupuesto fiscal que podrían mejorar su eficiencia. Esta realidad debe ser parte de la discusión en torno a aumentar los impuestos que propone La Moneda.

PROCESO ESENCIAL PARA EL BUEN USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

El objetivo del proceso de monitoreo de programas es generar información para evaluar el desempeño de los programas financiados con recursos públicos y de esta forma mejorar la calidad y eficiencia en su uso. Es importante señalar que esta es una información necesaria para elaborar el proyecto de Ley de Presupuestos 2024.

Desde el año 2012 la Dirección de Presupuesto (DIPRES) y la Subsecretaría de Evaluación Social (SES) comparten la responsabilidad de llevar a cabo el proceso de evaluación y monitoreo de los programas públicos[1]. En este proceso la SES se hace

[1] Esto se establece a partir de la implementación de la Ley 20530 de 2011 que crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSyF). Luego, el decreto 5 de MDSyF de 16 de noviembre de 2021 formaliza la metodología de monitoreo y evaluación ex ante de programas sociales.

TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1595 - 1
8 de junio de 2023
ISSN 0717-1528

cargo del seguimiento de la oferta social y la DIPRES de la no social. Este procedimiento comprende tres instancias distintas e independientes: la evaluación de los programas reformulados o nuevos (ex ante), el monitoreo de programas (ex dure) y la evaluación de impacto (ex post). En el presente documento solo nos enfocaremos en las dos primeras, que son las que se ocupan del diseño del programa y monitoreo de la oferta programática.

Para ello, la Ley 20.530 de 2011, que crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, define conceptualmente a un programa como un conjunto de actividades necesarias, integradas y articuladas destinadas a proveer ciertos bienes y/o servicios con el propósito de resolver un problema para una población objetivo. Su diseño se basa en una "hipótesis de cambio", esto es, un supuesto de cuáles son las acciones y mecanismos que le permitirían cumplir con su propósito.

EVALUACIÓN EX ANTE: 44% DE LOS PROGRAMAS NO SOCIALES TIENEN OBJECIONES

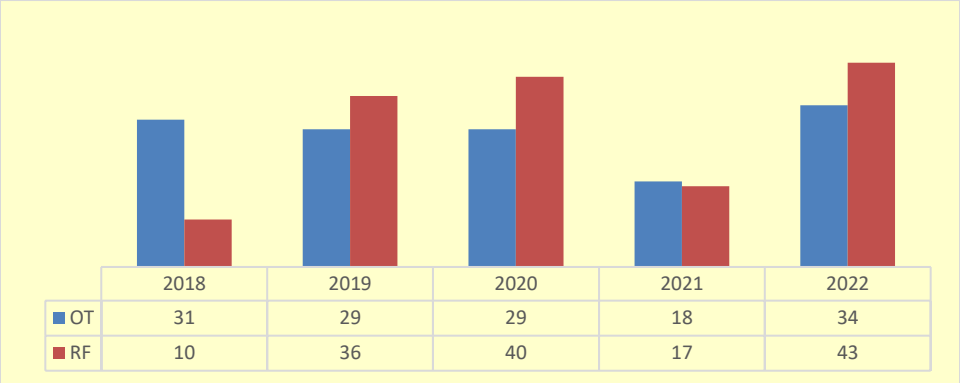
El principal objetivo de la evaluación ex ante es determinar si el diseño del programa nuevo o reformulado cuenta con un diagnóstico apropiado para identificar el problema que se quiere abordar, si presenta una correcta identificación de la población objetivo, también evalúan sus objetivos, su estrategia, componentes y si el diseño permite llevar a cabo un seguimiento. A partir de ahí, un programa puede ser recomendado favorablemente (RF); objetado técnicamente (OT) o con falta de información (IF).

Se debe tener en cuenta que a la fecha sólo se han entregado los resultados de la evaluación ex ante 2022 de los programas no sociales Aún estamos a la espera de los resultados de los programas sociales.

Los resultados 2022 sugieren que existe un importante número de programas con elementos a mejorar. En el Gráfico N°1 se muestra cómo 34 de los 77 programas no sociales analizados en 2022 fueron objetados técnicamente (OT). Esto quiere decir que un 44% de los programas nuevos o reformulados evaluados no estarían cumpliendo con los requisitos fundamentales para su correcto funcionamiento y, por tanto, requieren de modificaciones para poder cumplir con el propósito para el cual fueron creados.

TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1595 - 1
8 de junio de 2023
ISSN 0717-1528

34 PROGRAMAS NO SOCIALES FUERON OBJETADOS TÉCNICAMENTE
Gráfico N°1: Evaluación ex ante programas no sociales, 2018 - 2022



	2018	2019	2020	2021	2022
OT	31	29	29	18	34
RF	10	36	40	17	43

Fuente: elaborado a partir DIPRES.

MONITOREO[2]: 368 DE 700 PROGRAMAS PRESENTAN PROBLEMAS EN LOS CRITERIOS EN LOS QUE SE EVALÚAN

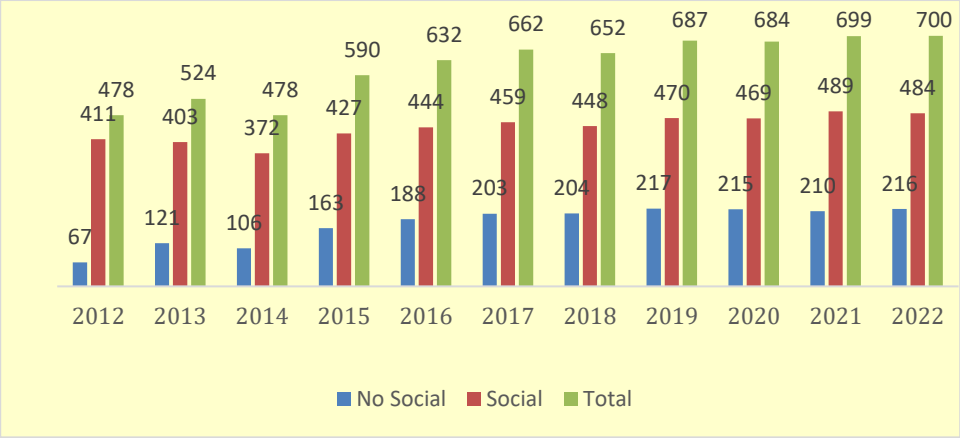
El sistema de monitoreo (ex dure) consiste en generar información acerca del desempeño e implementación de los programas financiados con recursos públicos, esto incluye los programas sociales y no sociales. En este proceso se evalúan los programas a partir de los criterios de focalización (determina si la población a beneficiar está dentro de la población objetivo y si los criterios de priorización lo permiten), eficacia (mide el cumplimiento de los objetivos planteados), eficiencia (toma en cuenta la ejecución presupuestaria). También identifica si el programa fue afectado por el contexto sanitario provocado por el COVID-19. No obstante, para este análisis se consideran solo los indicadores de focalización y el de propósito (eficacia)[3].

Un primer hallazgo respecto al monitoreo es que los programas sociales que pasan por este proceso han aumentado de forma importante durante el último tiempo. El Gráfico N°2 muestra que entre los años 2012 y 2022 la oferta programática creció de 478 a 700 programas, de los cuales, 484 (70%) son sociales y 216 (31%) no sociales. La baja de 489 a 484 programas sociales entre 2021 y 2022 se debió principalmente a que se eliminaron programas que fueron aplicados durante la emergencia sanitaria.

[2] Todas las estimaciones de esta sección se realizan a partir de la base de datos del monitoreo.
[3] No considera el otro indicador de propósito ya que mide si mejora, se mantiene o empeora respecto al período anterior. El foco de la eficiencia es medir si el indicador de propósito de este período esta formulado correctamente.

TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1595 - 1
8 de junio de 2023
ISSN 0717-1528

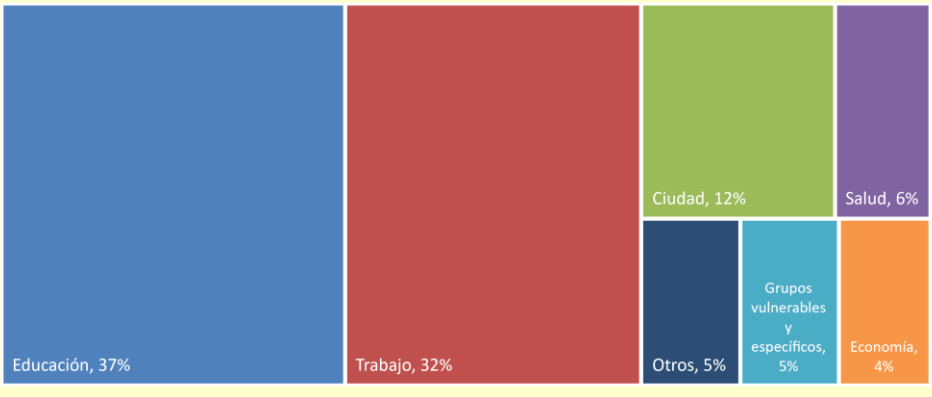
UN 70% DE LA OFERTA PÚBLICA CORRESPONDE A PROGRAMAS SOCIALES
Gráfico N°2: Programas sociales y no sociales monitoreados (2012-2022)



Fuente: SES-DIPRES, Monitoreo Oferta Pública 2022.

También es posible analizar el destino de los recursos. La dimensión de programas sociales con más recursos ejecutados en 2022 fue educación con un 37% respecto al total (MM$ 12.233.212). En segundo lugar, se ubicó la dimensión trabajo con un 32% respecto al total (MM$ 10.538.991). En tanto, en tercer lugar, con un 12% respecto al total de presupuesto ejecutado (MM$ 3.889.875) se posiciona la dimensión ciudad. En cuarto lugar, se encuentra salud con MM$ 1.918.994 y 6% respecto al total. Sin embargo, se debe tener en cuenta que estos recursos no consideran como programa el financiamiento del servicio hospitalario estatal (ver Gráfico N°3).

UN 37% DE LOS RECURSOS MONITOREADOS VAN A EDUCACIÓN
Gráfico N°3: Dimensiones de la oferta programática, 2022



Fuente: SES-DIPRES, Monitoreo Oferta Pública 2022.

TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1595 - 1
8 de junio de 2023
ISSN 0717-1528

A su vez, el proceso de evaluación y monitoreo evidencia que la oferta programática presenta una importante fragmentación, pues gran parte de los programas son pequeños: del total monitoreado, 303 programas (un 43%) ejecuta menos de $2.000 millones al año.

También se observa que hay varios programas que, proviniendo de distintas instituciones, tienen propósitos similares, lo que podría llevar a ineficiencias y duplicidad de funciones. En el Cuadro N°1 se presentan los 10 problemas a los que se les asigna más recursos, por ejemplo, hay 44 iniciativas para promover la producción científica y tecnológica, que provienen de seis ministerios y fundaciones. Se debe tener en cuenta que el análisis integrado de la oferta programática debiera permitir fortalecer las instancias de coordinación y colaboración de las políticas públicas, de manera de minimizar ineficiencias y alinear esfuerzos.

DISPERSIÓN DE PROGRAMAS DILUYE ESFUERZOS Y RECURSOS
Cuadro N°1: 10 problemas a los que más se asignan recursos

Problema	Programas (cantidad)	Ministerios y fundaciones	Presupuesto ejecutado 2022 (MM$)
Barreras de acceso/continuidad a la educación escolar	22	2	8.316.391
Inseguridad social	15	1	7.738.162
Barreras de acceso/continuidad a la educación superior	24	4	2.569.914
Déficit cuantitativo de vivienda	7	1	1.725.287
Problemas de salud	27	3	1.612.934
Precariedad del empleo	7	3	1.406.891
Problemas de inserción al mercado laboral	30	4	1.343.552
Deficiencias en las formas de movilidad y la conectividad	3	1	1.156.598
Barreras de acceso y calidad de la educación parvularia	9	3	861.956
Insuficiente investigación y producción científica, tecnológica e innovación	44	6	677.589

Fuente: elaboración propia a partir SES-DIPRES, Monitoreo Oferta Pública 2022.

En relación con los resultados del proceso de monitoreo de programas 2022, el Cuadro 2 resume los principales hallazgos. De los 700 programas analizados, los que en conjunto suman un presupuesto de US$ 38.908 millones (aprox. US$2.000 por persona al año), se presentan 133 programas con deficiencia en la focalización[4], 226

[4] Con deficiencias en focalización se refiere a que los criterios de focalización aplicados no permitieron o permitieron parcialmente garantizar que la población que fue beneficiada por el programa correspondía a la que presentaba el problema. Deficiencias mayores refieren a problemas en la cuantificación de la población objetivo respecto a la población potencial y problemas respecto a la definición de los criterios de focalización propuestos, y si estos permiten determinar si la población objetivo presenta efectivamente el problema identificado por el programa. En tanto, las deficiencias menores refieren a la coherencia de la descripción de la población objetivo con la población potencial, la claridad y precisión de los criterios de focalización

ISSN 0717-1528

programas con deficiencias en los criterios de priorización[5] y 136 programas presentan alguna deficiencia en la formulación del indicador de propósito[6]. En total, un 51% de los programas (358) presentan alguna deficiencia en alguno de los criterios que se evalúan y se destinan a ellos US$ 22.865 millones (aproximadamente 7,6% del PIB).

7,6% DEL PIB SE DESTINA A PROGRAMAS CON ALGUNA DEFICIENCIA EN SU EVALUACIÓN

Cuadro N°2: Principales resultados del monitoreo de programas 2022

	Programa	Ppto. Ejecutado (MM$2023)	Ppto. Ejecutado (MM$US) *
EVALUACIÓN CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN			
Sin deficiencias en focalización 2022	415	21.762.471	25.603
Con deficiencias en focalización 2022	133	2.744.735	3.229
No presenta información para evaluar	23	56.050	66
No aplica	129	8.508.824	10.010
EVALUACIÓN CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN			
Sin deficiencias en priorización 2022	358	7.606.738	8.949
Con deficiencias en priorización 2022	226	15.977.837	18.797
No presenta información para evaluar la priorización.	24	170.827	201
No aplica	92	9.316.677	10.961
EFICACIA			
El indicador de propósito está correctamente formulado	556	23.177.434	27.268
El indicador de propósito está formulado de manera deficiente	136	9.879.787	11.623
No reporta indicador de propósito	8	14.859	17
PROGRAMA QUE TIENE ALGÚN PROBLEMA			
Solo con deficiencia en focalización	40	381.116	448
Solo con deficiencia en priorización	123	11.845.785	13.936
Solo con deficiencia en formulación del indicador de propósito	73	2.734.849	3.217
Tiene más de una deficiencia	122	4.473.492	5.263
TOTAL PROGRAMAS CON ALGUNA DEFICIENCIA **% DEL TOTAL**	**358** **(51%)**	**19.435.242** **(59%)**	**22.865** **(59%)**

Fuente: elaborado a partir de SES-DIPRES, Monitoreo Oferta Pública 2022.

presentados, y confiabilidad de la fuente de información utilizada para cuantificar a la población objetivo. DIPRES (2023), "Publicación de resultados de monitoreo y seguimiento de programas gubernamentales". DIPRES y SES". Mayo, 2023. Pág. 16.

[5] Criterios de priorización: se evalúa si los criterios utilizados por el programa permitieron ordenar a la población beneficiada. DIPRES (2023). Op cit. Pág. 17.

[6] Busca determinar si los indicadores de propósito son pertinentes para medir la eficacia del programa. DIPRES (2023). Op cit. Pág. 22.

ISSN 0717-1528

También se debe tener en cuenta que varios programas no reportan o entregan la información de manera deficiente. Teniendo esto en consideración, sólo 221 programas (32%), que se asignan en su conjunto US$ 6.437 millones, cuentan con todos los indicadores evaluados de manera correcta, es decir, no presentan deficiencia en focalización, tampoco tienen deficiencias en priorización y el indicador de propósito está formulado correctamente.

Tal como se muestra en el Cuadro N°3, entre el proceso 2021 y 2022, el número de programas con indicadores mal evaluados se duplicó, pasando de 159 programas con alguna deficiencia (23% del total) a 358 en la misma situación (51%).

ENTRE 2021 Y 2022 SE DUPLICAN LOS PROGRAMAS CON DEFICIENCIA EN SUS INDICADORES

Cuadro N°3: Comparación resultados del monitoreo de programas 2021 y 2022

	Programas 2021	Ppto. 2022 Ejecutado (MM$2023)	Programas 2022	Ppto. 2022 Ejecutado (MM$2023)
PROGRAMA QUE TIENE ALGÚN PROBLEMA				
Solo con deficiencia en focalización	28	192.425	40	381.116
Solo con deficiencia en priorización	14	153.079	123	11.845.785
Solo con deficiencia en formulación del indicador de propósito	97	5.681.745	73	7.073.289
Tiene más de una deficiencia	20	5.975.942	122	4.473.492
TOTAL PROGRAMAS CON ALGUNA DEFICIENCIA	**159**	**12.003.191**	**358**	**23.773.682**
% DEL TOTAL	**(23%)**	**(27%)**	**(51%)**	**(72%)**

Fuente: elaborado a partir de SES-DIPRES, Monitoreo Oferta Pública 2022.

COMENTARIOS FINALES: ANTECEDENTES NECESARIOS PARA LA DISCUSIÓN TRIBUTARIA Y CONSTITUCIONAL

El resultado del proceso de monitoreo 2022 evidencia que varios programas presentan importantes deficiencias en los indicadores de focalización o eficacia, lo que amenaza el cumplimiento de los propósitos para el cual fueron creados y el buen uso de los recursos que el Estado recauda de los chilenos a través de los impuestos.

Es importante indagar a qué se deben estos resultados deficientes y valorar que contemos con un proceso de monitoreo que permita dar cuenta de la existencia de falencias en el diseño de los programas. Solo teniendo un diagnóstico preciso es posible avanzar en mejorar la oferta de programas estatales.

Asimismo, a partir de estos resultados se observa que existe un importante espacio para una mayor articulación y coordinación de la oferta programática. Es por esta razón que el Estado debiera seguir reforzando este tipo de procesos y la discusión de

TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1595 - 1
8 de junio de 2023
ISSN 0717-1528

la Ley de Presupuesto 2024 es un buen espacio para revertir la dilución de esfuerzos que apuntan a resolver un mismo problema.

Finalmente, y a pesar de la importancia que tiene toda la información que proviene de este proceso, aún falta que esta información sea más y mejor utilizada. En ese sentido, estaba la idea de crear un Consejo de Servicios de Evaluación Legal y de Políticas Públicas autónomo -iniciativa que no prosperó en el anteproyecto de nueva Constitución de la Comisión Experta- el cual debiera ser retomado. Una institución de este tipo ayudaría a formular recomendaciones para mejorar las políticas públicas a partir de este tipo de evidencia, daría mayor eficiencia del gasto público y daría más legitimidad ciudadana a la discusión tributaria.