

LOS CAMBIOS QUE REQUIERE LA AGENCIA DE CALIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA JUSTIFICAR SU CREACIÓN

- Contar con una cultura y un buen sistema de evaluación de las políticas y programas estatales tiene múltiples beneficios: incentivar un mejor desempeño de los servicios públicos, fortalecer la rendición de cuentas y el control ciudadano, y mejorar la calidad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.
- La idea de crear una institucionalidad independiente a cargo de la evaluación de programas e incentivar la productividad es adecuada, pero requiere de un diseño que asegure su autonomía y tenga el necesario respaldo político para tomar decisiones complejas.
- En ese sentido, el proyecto de ley requiere ajustes acotados, pero profundos, para que el Estado mejore (o simplemente deje de hacer) aquello que realiza de manera insatisfactoria.

En el marco del Pacto por el Crecimiento Económico, el Progreso Social y la Responsabilidad Fiscal ("Pacto Fiscal") impulsado por el Gobierno, y dentro del eje de fortalecer la transparencia, eficiencia y calidad de servicio en el Estado, ingresó un mensaje presidencial a la Cámara de Diputados que crea la Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad (Boletín 16.799-05). Este proyecto tiene como objetivo crear una nueva institucionalidad que articule la evaluación de las políticas públicas, la promoción de buenas prácticas regulatorias y el fomento de la productividad, agrupando en una nueva institución pública parte de las labores que hoy realiza la Dirección de Presupuestos (Dipres) y absorbiendo el trabajo de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP).

La idea de crear un órgano independiente y técnico que evalúe el impacto y la eficiencia de las iniciativas del Estado no es algo novedoso. Ha sido parte de los programas de los últimos gobiernosⁱ. Asimismo, ha estado en la agenda de distintos centros de pensamiento, universidades, consejos y comisiones asesoras, como una propuesta relevante de modernización del Estadoⁱⁱ. Finalmente, la propuesta constitucional del año 2023 también consideró la creación de una entidad como estaⁱⁱⁱ como respuesta a una Iniciativa Popular de Norma con amplio respaldo ciudadano^{iv}.

Más allá del consenso transversal acerca de la creación de una institucionalidad de este tipo, es esencial que cuente con un diseño que permita, de manera efectiva, mejorar la calidad de los servicios públicos que se entregan a la ciudadanía. En ese sentido, el proyecto de ley tiene amplio espacio de mejora.

MALA EVALUACIÓN, DUPLICIDAD Y FRAGMENTACIÓN: EL CRUDO DIAGNÓSTICO DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS

Contar con mejor evidencia sobre el funcionamiento de los más de 700 programas estatales (que suman US\$39 mil millones, cerca de un 10% del PIB) permite tomar mejores decisiones respecto a cómo se usan los recursos que la ciudadanía entrega al Estado a través del pago de sus impuestos.

Si bien este trabajo hoy se realiza desde el Gobierno Central (a través del Ministerio de Desarrollo Social y la Dipres), este tiene una serie de problemas. Dentro de ellos, que una mala evaluación pocas veces tiene injerencia en la reformulación profunda (o cierre) de los programas mal evaluados.

Por ello no es de extrañar que los resultados del proceso de evaluación y monitoreo de los programas del año 2022 (últimos datos disponibles), evidencian las deficiencias de varios de estos. Por ejemplo, en la evaluación *ex ante*, aquella que se ocupa de los programas nuevos o reformulados, un 44% de ellos fueron objetados técnicamente por no cumplir con los requisitos fundamentales para su correcto funcionamiento, una cifra que se ha mantenido constante en el tiempo.

En tanto, en el monitoreo de programas en funcionamiento (evaluación *ex dure*) de 2022 dejó una serie de hallazgos preocupantes: un 19% de los programas monitoreados presentó problemas de focalización, un 32% de eficacia y un 19% de eficiencia. A su vez, dio cuenta de una alta fragmentación -cuatro de cada diez programas ejecuta menos de \$2 mil millones al año- y de duplicidad de los esfuerzos, con decenas de iniciativas estatales que buscan resolver un mismo problema^v.

Finalmente, entre el 2011 y 2023 se realizaron evaluaciones a 171 programas acerca del impacto que han tenido en el logro de sus objetivos (*ex post*). Según cifras de Dipres, solo un 5% de estos tuvo un nivel de desempeño calificado como “bueno” y un 61% desempeño “insuficiente”.

A ello se debe agregar que el otro ente evaluador del Estado, la CNEP, ha generado una serie de recomendaciones de política pública, sin embargo, solo un tercio de éstas han sido acogidas^{vi}. Esto último refleja que, junto con el desafío de mejorar el

desempeño de cada programa, también se debe considerar que las evaluaciones tengan influencia en la toma de decisiones, por ejemplo, en la elaboración del Presupuesto de la Nación.

DEBER DE ASEGURAR UNA AGENCIA INDEPENDIENTE Y CON “DIENTES”

Tal como plantea la OCDE, que definió dentro de sus principios de buena regulación la necesidad de evaluar el impacto y revisión de las regulaciones para así asegurar que cumplan con los objetivos perseguidos de forma eficiente y eficaz^{vii}, el desafío de esta Agencia es lograr tener un nivel de independencia y una amplia y transversal validación de todos los sectores que le permita evaluar rigurosamente las iniciativas del gobierno de turno y, al mismo tiempo, ayudar al Poder Ejecutivo a tomar decisiones políticamente complejas como lo es terminar con un programa estatal.

Si la Agencia no logra cumplir con esas dos misiones, el esfuerzo será en vano. En ese sentido, es recomendable consolidar una institucionalidad que, por su diseño y posición dentro del marco institucional, esté libre de cualquier duda respecto a su autonomía y objetividad en la evaluación de políticas públicas. Asimismo, las funciones y el ámbito de acción deben estar claramente definidos. Finalmente, el trabajo de la Agencia debe traducirse en acciones concretas.

1. Designación del Consejo de la Agencia y dirección ejecutiva.

El proyecto de ley va en la línea correcta al radicar la gobernanza de la Agencia en un órgano colegiado (Consejo) de 5 miembros, con destacada experiencia en formulación y/o evaluación de políticas públicas. Sin embargo, la forma de designación de estos miembros debe ser mejorada.

Se propone, para reforzar su independencia y evitar la influencia de los ciclos políticos, seguir una fórmula similar a la del Consejo para la Transparencia y el Consejo Consultivo Previsional. Así, los consejeros serían designados por el Presidente de la República, con el acuerdo de cuatro séptimos de los senadores en ejercicio. Con esto se busca asegurar que la Agencia tenga el respaldo necesario, considerando que sus recomendaciones serán resistidas por los actores políticos.

En tanto, el proyecto de ley es ambiguo sobre la designación del Presidente del Consejo. Solo indica que se rige por las normas del sistema ADP y que el primero es designado por el Presidente de la República y dura un año. Siendo consistentes con los cambios propuestos, el Presidente del Consejo de la Agencia debiese ser designado bajo un mecanismo que resguarde la independencia del organismo.

En cuanto a la duración en el cargo de los consejeros, debiese ser por 6 años, manteniendo la inamovilidad, con lo cual se busca aislar las decisiones de la Agencia del ciclo electoral. Finalmente, los consejeros se debiesen elegir en duplas o tríos que aseguren transversalidad en sus nombramientos.

Además de asegurar suficiente respaldo político, la Agencia debe garantizar una excelente calidad técnica y una mirada de largo plazo. Al respecto, el proyecto de ley debiera considerar la incorporación de la figura de un director ejecutivo, siendo designado por el Consejo de la Agencia con el voto favorable de los cuatro quintos de sus miembros, a partir de una terna propuesta por ADP. Una dirección ejecutiva daría continuidad al trabajo técnico de la Agencia y permitiría crear un equipo de funcionarios especializado. En ese sentido, el personal de la Agencia debiese regirse bajo las normas del Código del Trabajo, como ha sido lo usual en las últimas creaciones de entes públicos, como el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas^{viii}.

2. Funciones y ámbito de acción.

El proyecto de ley considera que sea la Agencia quien realice las evaluaciones de impacto (*ex post*) de las políticas públicas, lo cual es positivo, ya que permite que dicho examen sea realizado por un ente independiente al gobierno de turno.

En el caso de las evaluaciones de diseño de programas, dado que es el Gobierno el que toma la decisión de llevar a cabo la iniciativa y cuenta con la información relevante, es adecuado que la función de la Agencia sea estandarizar y armonizar las metodologías entregando directrices y recomendaciones para dichos procesos de evaluación, permitiendo así una evaluación objetiva. Sin embargo, sería deseable que la Agencia realizara un chequeo del cumplimiento de dichos estándares en el control previo de las iniciativas gubernamentales.

Respecto a los estudios de impacto regulatorio de los proyectos de ley de iniciativa del Presidente de la República que se establecen en el proyecto de ley, es positivo que se exija su existencia y que deban regirse por las directrices establecidas por la Agencia. Sin perjuicio de lo anterior, sería deseable que durante la discusión legislativa, el Congreso pudiera solicitar -bajo un quórum elevado para evitar su uso como herramienta de bloqueo- que la Agencia realice sus propios estudios de impacto y estos puedan contrastarse con los emitidos por el Ejecutivo. Por su parte, el Ejecutivo debiera tener la misma facultad respecto a las mociones parlamentarias. Adicionalmente, el proyecto de ley debiera contemplar la posibilidad de que la Agencia pueda actuar de oficio en la emisión de informes de impacto regulatorio.

Respecto a su ámbito de acción, la Agencia debe ampliar sus funciones hacia la dictación de lineamientos generales y directrices para la evaluación de programas desarrollados por los gobiernos subnacionales. En esa misma línea, la elaboración de manuales de buenas prácticas o la firma de convenios de colaboración con los gobiernos regionales y municipalidades, aparecen como una oportunidad para contar con información de la efectividad de los programas que se desarrollan en ese plano.

Finalmente, sobre los procesos de evaluación de iniciativas de inversión, la Agencia debiese hacer recomendaciones de los instrumentos metodológicos y herramientas empleadas en dichos procesos. Por ejemplo, esto incluiría al Servicio Nacional de Inversiones, que regula el proceso de inversión pública de Chile, reuniendo las metodologías, normas y procedimientos que guían la formulación y evaluación de las iniciativas de inversión que postulan a fondos públicos.

3. Aumentar la influencia de la Agencia.

Como un mecanismo para asegurar que los hallazgos y recomendaciones de la Agencia sean tenidos en cuenta, el proyecto de ley debe establecer la obligación del Ejecutivo de que, en caso de no acoger esas sugerencias, deba justificar públicamente por qué razón decidió no tomarlas (otras prioridades, disponibilidad presupuestaria o incluso diferencias políticas).

Adicionalmente, la Agencia debiese tener la obligación de informar oportunamente al Congreso Nacional, antes o durante la discusión de un proyecto de ley, de los resultados de su trabajo de modo que sea un insumo para los parlamentarios. Esto se debe replicar respecto al seguimiento y reporte del avance de los Planes de Mejora que establece el proyecto de ley respecto a los programas en ejecución, ya que el proyecto de ley solo considera informarlo a la Dipres.

Por último, el proyecto de ley debe establecer la obligación que los proyectos mal evaluados (*ex post*) deban someterse a nuevas evaluaciones de modo de asegurarse que se implementen las correcciones necesarias y demostrar que han superado las deficiencias encontradas. De lo contrario, la Agencia debe solicitar públicamente el cierre de dichos programas.

REFLEXIONES FINALES

La conveniencia de la creación de una Agencia de Calidad de Políticas Públicas y Productividad debe analizarse considerando los potenciales costos y beneficios de esa nueva institucionalidad.

Respecto a los primeros, el Informe Financiero que acompaña el proyecto de ley considera que, en régimen, la Agencia significaría un costo adicional de US\$900 mil millones anuales. Considerando la cuantía de recursos que significan los programas estatales que presentan alguna deficiencia en su evaluación, que supera los US\$21 mil millones, si gracias a la labor de esta Agencia una parte de ellos pudiera reformularse de modo de atender adecuadamente los problemas sociales que pretender solucionar, sería un paso en la dirección adecuada.

Actualmente, tomar decisiones políticamente complejas, como es cerrar un programa mal evaluado, depende de la voluntad de la respectiva autoridad. En cambio, una institucionalidad que cuente con independencia y herramientas para respaldar ese tipo de decisiones permitiría que esas decisiones no recayeran únicamente en una persona que tiene pocos incentivos a asumir el costo de reconocer un error, despedir personal, entre otros. Sin embargo, es esencial que esa institucionalidad esté adecuadamente diseñada, de lo contrario pasará a engrosar el listado de políticas públicas mal evaluadas.

ⁱ Programa de Gobierno M. Bachelet de 2006-2010, p. 77; Programa de Gobierno S. Piñera 2010-2014, p. 35; Programa de Gobierno M. Bachelet de 2014-2018, p.56, y Programa de Gobierno S. Piñera de 2018-2022, p.153. El Programa de Gobierno G. Boric 2022-2026, no plantea la creación de una agencia, pero sí considera “evaluación del gasto” (p. 165) y “evaluación periódica de las políticas y programas públicos” (p. 202).

ⁱⁱ A modo de ejemplo, el 2009 el Consorcio para la Reforma del Estado, con el apoyo del BID y un grupo transversal de instituciones publicó el libro “Un Mejor Estado para Chile: Propuesta de Modernización del Estado”, que incluye como propuesta la creación de una agencia de este tipo.

ⁱⁱⁱ La propuesta del Consejo Constitucional 2023, en su artículo 112 creaba el Consejo de Evaluación de Leyes y Políticas Públicas, como un organismo legalmente autónomo.

^{iv} La iniciativa popular “Estado sin Pitutos”, contó con 18.706 apoyos. Proponía, entre otras materias, la creación de la Agencia de Calidad de Políticas, Servicios y Programas Públicos, como un organismo público técnico e independiente.

^v Para más detalle ver Tema Público N° 1595-1, Libertad y Desarrollo, 2023, disponible [aquí](#).

^{vi} Presentación CNEP ante Comisión de Hacienda, Cámara de Diputados, 8 de mayo de 2024

^{vii} Principio 2, en OECD, “Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance”, 2005.

^{viii} Ley 21.600, de 2023