

XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2019.

La evaluación en medio del presupuesto y la institución.

Andrea Peroni Fiscarelli y Katherine Paz Orellana.

Cita:

Andrea Peroni Fiscarelli y Katherine Paz Orellana (2019). *La evaluación en medio del presupuesto y la institución. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/499>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Mesa 86

Evaluación y toma de decisiones. Diálogos entre la política y la academia para el fortalecimiento de la democracia

Línea de Trabajo: Estado y políticas públicas

Eje Temático 5

PONENCIA 795

La Evaluación en medio del Presupuesto y la Institución

Autoras

Paulina Gajardo Serrano

Katherine Páez Orellana

Andrea Peroni Fiscarelli

Institución de pertenencia

Red Chilena de Evaluación. Universidad de Chile. Universidad Alberto Hurtado. Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización, de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC)

E-mail

Andrea Peroni Fiscarelli (Universidad de Chile - RELAC) - aperoni@uchile.cl

Katherine Paz Orellana (Red Chilena de Evaluación) - kapaiez@gmail.com

Paulina Gajardo Serrano (Universidad Alberto Hurtado) - paluzi13@yahoo.com

Abstract

Chile se caracteriza por tener un sistema prioritario de evaluación de programas centralizado, permanente y sistemático, alojado en la Dirección de Presupuesto, del Ministerio de Hacienda, y ejecutado a través del Sistema de Evaluación y Control de Gestión, siendo su principal objetivo la mejora de la eficiencia en la distribución y el uso de los recursos públicos, promoviendo la mejora en la gestión y transparencia, por medio del uso de la evaluación para la toma de decisiones durante el ciclo de presupuesto.

Es en este contexto que resulta esencial indagar en las tensiones que se crean a partir de la triada evaluación, presupuesto e institución donde se implementa el programa evaluado. Dado que la evaluación de programas gubernamentales se centra en la justificación, diseño, implementación, eficiencia y resultados, las interrogantes que guían esta ponencia se centran en: ¿Cuán útil es la información de la evaluación, para la institución?, ¿Contribuye la evaluación a la toma de decisiones, a nivel institucional, en la ejecución del programa o sólo se enfoca en el ámbito presupuestario?, ¿Es suficiente, el resultado de la evaluación, para identificar y resolver los elementos críticos del programa?. Y sobre todo, ¿Qué se necesita para aprovechar de mejor manera los resultados de la evaluación para la toma de decisiones en distintos niveles? La investigación se realizó mediante revisión documentación oficial del Sistema de Evaluación y Control de Gestión. La muestra se suscribió a dos sectores contrapuestos del Estado: Trabajo y Educación.

Palabras clave:

Evaluación, Institucionalidad, Gestión, Presupuesto, Uso de los Resultados

Introducción

La presente ponencia se centra en el papel que tienen los resultados de las evaluaciones de los programas sociales en Chile realizadas por la Dirección Presupuestos, del Ministerio de Hacienda. Dado que ésta se realiza por una institución distinta a la que diseña y ejecuta el programa, cabe preguntarse cuál es el uso y repercusiones que finalmente tiene la evaluación para los programas.

Para dar respuesta a lo anterior, se realiza una breve explicación de cómo funciona en Chile la institucionalidad de la evaluación, para luego indagar en la utilidad que la institución a la que pertenece el programa le otorga a los resultados de la misma y sobre cuál es el nivel de injerencia de

ésta en la toma de decisiones, si es a nivel presupuestario solamente o también si es posible mejorar el diseño o la ejecución del programa a partir de las recomendaciones que surgen del proceso de evaluación. Finalmente, se realiza una reflexión sobre si el sistema de evaluación utilizado en Chile, por el Ministerio de Hacienda, de la forma en que está estructurado, permite identificar elementos críticos de los programas y cual es la respuesta institucional sobre estos, enfocándose principalmente en la capacidad que las mismas tienen para poder realizar los cambios recomendados.

La metodología utilizada fue, primero un análisis documental de los informes de evaluación y de las respuestas institucionales de los programas seleccionados. A partir de lo anterior, se creó una matriz de doble entrada con dimensiones y categorías que permitió realizar un análisis comparativo de los principales elementos en los que se enfoca la evaluación, así como sistematizar las distintas respuestas institucionales que se dan a los resultados de la evaluación. Las conclusiones se basaron en el análisis anterior, enfocándose no solo en el tipo de resultados que la evaluación entrega sobre los programas, sino que también si existen elementos comunes en la capacidad de acción y respuesta, de las instituciones, a las recomendaciones sugeridas.

Chile: Institucionalidad de la Evaluación

“En el diagnóstico realizado, el año 2007, por el Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo, CLAD, y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, se plantea que Chile, apoyándose en experiencias de países como Inglaterra, Irlanda, Australia y Nueva Zelanda ha logrado instalar quizás la experiencia más avanzada en términos de sistemas de Monitoreo y Seguimiento en Latinoamérica, afianzada durante la última década. Chile ha incorporado instrumentos de gestión por resultados de forma sistemática y metódica, habiendo probado y mejorado durante esta experiencia diversos instrumentos¹.”²

En el país existen actualmente dos sistemas de Seguimiento y Evaluación, que cubren en forma conjunta la acción del gobierno³, las mismas se ubican en el Ministerio de Desarrollo Social y

¹ Ilustrativo de esto es el Sistema de Control de Gestión que trabaja con Definiciones estratégicas, Programa de mejoramiento de la gestión, indicadores de desempeño, Balance de Gestión Integral y fondos concursables, entre otros.

² Olavarria y Peroni (2012) La Evaluación en el Estado Chileno, Avances y Desafíos. Revista Políticas Públicas_V4N2.Universidad de Santiago de Chile. Pag.8-

³ Ríos, Salvador; “Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina, Diagnostico de los Sistemas de monitoreo y Evaluación e Chile”, CLAD-BID 2007

Familia, en la Subsecretaría de Evaluación, y en el Ministerio de Hacienda, en la Dirección de Presupuestos (DIPRES). “La instalación de estos sistemas, que se describen a continuación, evidencia los avances en la incorporación de instrumentos y prácticas de SyE en el quehacer cotidiano y la cultura organizacional del Estado chileno, con una estrecha vinculación a los conceptos de rendición de cuentas y generación de un gasto público de calidad (asignación de recursos y selección de inversiones)”⁴

i. Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), Subsecretaría de Evaluación⁵

En el MDSF, se desarrollan dos subsistemas de evaluación, i) El Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS) y el ii) Banco Integrado de Proyectos de Inversión (BIPI). El BIPS es un registro administrado, que contiene información correspondiente a los programas sociales que estén o no en ejecución, que hayan sido o estén siendo sometidos a alguna de las evaluaciones a que hacen referencia la letra c) y la letra d) del artículo 3°⁶. El BIPI, es un registro que contiene las iniciativas de inversión que han sido evaluadas, estén o no en ejecución, que requieren financiamiento del Estado.⁷ A su vez, las funciones de evaluación establecidas en la ley se amplían mediante consulta al Consejo de la Sociedad Civil⁸ y mediante el establecimiento de acciones de recomendación al Estado.⁹

ii. Ministerio de Hacienda, DIPRES: El Sistema de Evaluación y Control de Gestión, aborda las áreas de gestión presupuestaria, mejoramiento de la gestión de las instituciones y gobernanza. El mismo se orienta a mantener un gasto público de calidad. Este sistema permite

⁴ Olavarría y Peroni (2012) La Evaluación en el Estado Chileno, Avances y Desafíos. Revista Políticas Públicas_V4N2.Universidad de Santiago de Chile. Pag.8-

⁵ Ley N° 20530 . 13-OCT-2011 Ministerio De Planificación - Ley Chile - Biblioteca del Congreso Nacional

⁶ Artículo 2, Ley N° 20530 “Este registro incluirá, a lo menos, una descripción del programa social, el informe de recomendación o el informe de seguimiento, en los casos en que el programa social cuente con ellos. En caso de que se realicen evaluaciones de impacto o ex-post por alguna entidad pública a un programa social, el Banco Integrado de Programas Sociales deberá también contener los informes de dicha evaluación. El registro será público en los términos del Título III de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado.”

⁷ Artículo 2, Ley N° 20530 “Este registro incluirá, al menos, una descripción del proyecto, el informe de evaluación, demás antecedentes a que hacen referencia las letras g) y h) del artículo 3°, si correspondiera, y las evaluaciones posteriores a su implementación, si las tuvieran. El registro será público en los términos de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado.”

⁸ Artículo 3, Ley N° 20530 “b) Establecer, previa consulta al consejo de la sociedad civil de la ley N° 20.500 en la forma que establece dicha ley y aprobación del Comité Interministerial de Desarrollo Social y Familia a que se refiere el artículo 11, los criterios de evaluación para determinar, entre otros, la consistencia, coherencia y atinencia de los programas sociales nuevos o que planteen reformularse significativamente por los ministerios o servicios públicos, así como su coordinación y complementación con otros programas sociales en ejecución o que planteen implementarse.”

⁹ Artículo 3, Ley N° 20530 “c) Evaluar y pronunciarse, mediante un informe de recomendación, sobre los programas sociales nuevos o que planteen reformularse significativamente, que sean propuestos por los ministerios o servicios públicos, de manera de lograr una coordinación en el diseño de las políticas sociales. El informe deberá contener una evaluación, entre otros, de la consistencia, coherencia y atinencia de tales programas sociales, y este análisis será un factor a considerar en la asignación de recursos en el proceso de formulación del proyecto de Ley de Presupuestos” d) Colaborar con el seguimiento de la gestión e implementación de los programas sociales que estén siendo ejecutados por los servicios públicos relacionados o dependientes de éste y de otros ministerios, mediante la evaluación y pronunciamiento a través de un informe de seguimiento de, entre otros, su eficiencia, su eficacia y su focalización. Estos informes de seguimiento de ejecución de los programas sociales podrán ser considerados en la asignación de recursos en el proceso de formulación del proyecto de Ley de Presupuestos y deberán ser puestos a disposición del Comité Interministerial de Desarrollo Social y Familia. Un reglamento expedido por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y suscrito además por el Ministro de Hacienda, regulará dichos informes, determinando, entre otros aspectos, el contenido, las etapas, los plazos, la periodicidad y, en general, las normas necesarias para asegurar la transparencia del proceso de evaluación.”

contar con información de desempeño de las instituciones públicas para apoyar la toma de decisiones durante las distintas etapas del proceso presupuestario, incorporando el concepto de “presupuesto por resultados”. “Las evaluaciones ex post se iniciaron en 1997 y a partir del año 2003 –en el marco de lo establecido en el artículo 52 del Dirección de Presupuestos N° 1.263 de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y su reglamento – se le otorga a la DIPRES la facultad para efectuar evaluaciones de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional, incluidos en los presupuestos de los servicios públicos que se determinen mediante uno o más decretos del Ministerio de Hacienda.”¹⁰ Incorpora distintos instrumentos, que han sido desarrollados gradualmente, conformando el Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central. “El sistema de evaluación ex post ha ido desarrollando gradualmente diferentes líneas de evaluación, que abordan distintas áreas y focos. Las líneas vigentes son¹¹:

- Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). A través de esta línea se evalúa la consistencia de los objetivos y diseño del programa, aspectos de su organización y gestión y resultados a nivel de producto (cobertura, focalización, entre otros).
- Evaluación del Gasto Institucional (EGI). Tiene como objetivo evaluar el diseño y gestión institucional, así como los resultados y uso de recursos en la provisión de los productos estratégicos de la institución.
- Evaluación de Impacto (EI). El foco de atención está centrado en evaluar resultados intermedios y finales. Se utilizan metodologías experimentales o cuasi-experimentales, e información recopilada a través de encuestas, focus groups y entrevistas, entre otros.
- Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA). Esta línea focaliza las evaluaciones en ámbitos específicos del desempeño de los programas: i) diseño de la estrategia, ii) costos e iii) implementación. Al ser evaluaciones más acotadas y cortas también se logra una mejor oportunidad en la entrega de los resultados.”

El proceso de evaluación custodia la transparencia, independencia y el aporte a la toma de decisiones, por ejemplo, la selección de programas a evaluar surge de propuestas de los distintos actores del Comité Interministerial¹². “Adicionalmente, en el marco de la tramitación de la Ley de Presupuestos, el Congreso puede complementar o sugerir nuevas evaluaciones de acuerdo a

¹⁰ Dirección de Presupuestos.2019. Resultados Evaluaciones, Segundo Trimestre 2019. Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile. Pag.4.

¹¹ Dirección de Presupuestos.2019. Resultados Evaluaciones, Segundo Trimestre 2019. Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile. Pag.4.

¹² Definido en el reglamento del Sistema de Evaluación (Decreto N° 1.177, de 2003, del Ministerio de Hacienda), y está compuesto por DIPRES, Secretaría General de la Presidencia y MDSF.

prioridades del Poder Legislativo o según requerimientos que surjan durante el proceso de discusión presupuestaria¹³. Para velar por la independencia de la institución evaluada, la mayoría de las evaluaciones son desarrolladas por entidades externas al sector público, ya sea consultoras o universidades de reconocido prestigio, seleccionadas a través de procesos de licitación pública, o por paneles de expertos, seleccionados vía concurso público¹⁴. Respecto a la transparencia, todos los informes finales de las evaluaciones son enviados al Congreso y publicados en la página web de DIPRES. Para lograr que los resultados de las evaluaciones tengan efectos y 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. Los cuales se elaboran a partir de los hallazgos y recomendaciones de la evaluación y son acordados de manera conjunta entre el Servicio y DIPRES”¹⁵.

En el presente estudio se realizara el análisis con base a los resultados de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), donde, al igual que otros tipos de evaluaciones, “los programas evaluados son clasificado en una categoría de desempeño, la que se define considerando aspectos sobre los resultados (intermedios y finales) del programa, su diseño, implementación y/o eficiencia en el uso de los recursos¹⁶”. La clasificación de desempeño se basa en los hallazgos en los cuatro ámbitos (diseño, implementación, eficiencia y resultados) o en algunos de ellos, según corresponda dependiendo de la línea de evaluación. La DIPRES elabora un juicio evaluativo¹⁷ de cada uno de los cuatro ámbitos, aunque en general, considera resultados a nivel intermedio, ya que el EPG por sus características, no siempre evalúa los resultados finales de los programas.

Una vez publicados los resultados, se informa a los programas evaluados, quienes responden formalmente sobre las conclusiones y recomendaciones de la evaluación. Dicha información se

¹³ En algunos casos se ha plasmado a través de Protocolos de Acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso

¹⁴ En los casos en que se define que las evaluaciones sean llevadas a cabo directamente por los equipos profesionales de DIPRES, siempre se cuenta con la colaboración y validación de uno o más profesionales externos al sector público, destacados en el área de intervención del programa evaluado, que velan por la independencia del proceso evaluativo

¹⁵ Dirección de Presupuestos.2019. Resultados Evaluaciones, Segundo Trimestre 2019. Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile. Pag.5.

¹⁶ Cada uno de estos ámbitos se define de la siguiente manera: • Diseño: verifica la validez del problema identificado y de la estrategia de intervención de cada programa. • Implementación: se refiere al análisis de focalización del programa así como también a la identificación de brechas entre el diseño teórico y su ejecución. • Eficiencia: se refiere a un análisis evaluativo del costo con que se producen los bienes o servicios del programa. • 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. Dirección de Presupuestos.2019. Resultados Evaluaciones, Segundo Trimestre 2019. Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile. Pag.6.

¹⁷ Sobre cada ámbito pertinente, DIPRES elabora un juicio evaluativo (Suficiente, Insuficiente, No Concluyente). En base a estos juicios, los programas son clasificados en cuatro categorías de desempeño que además consideran la antigüedad como proxy del nivel de madurez del programa: Buen Desempeño, Desempeño Medio, Desempeño Bajo y Mal Desempeño. Dirección de Presupuestos.2019. Resultados Evaluaciones, Segundo Trimestre 2019. Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile. Pag.6.

presenta ante el Parlamento y se considera para la próxima asignación presupuestaria, instalándose un sistema de seguimiento de los compromisos que asume la institución evaluada.

Hallazgos

Los informes de las evaluaciones seleccionadas se enfocan en dos ámbitos, educación y trabajo y fueron realizados entre los años 2017 y 2018. En el ámbito de la educación se analizaron tres programas “Yo elijo mi PC y Me conecto para aprender” y “Becas Nacionales de Postgrado y Becas Chile”, el primero y segundo, están a cargo de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas del Ministerio de Educación y busca aumentar la equidad disminuyendo la brecha digital de los niño/as de escuelas subvencionadas, entregando un computador a aquellos que se encuentran en condición de vulnerabilidad. El tercer programa lo implementa la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica también del Ministerio de Educación, y entrega becas a profesionales y egresados para realizar estudios de postgrado en Chile y en el Extranjero.

En el ámbito del trabajo se analizaron las evaluaciones de los programas “Empleo Joven” y “Capacitación en Oficios”. El primero pertenece al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) del Ministerio del Trabajo y entrega subsidios, a jóvenes entre 18 y 24 años del 40% más vulnerable para mejorar sus ingresos. El segundo, también perteneciente al SENCE, es un modelo de capacitación en oficios a población vulnerable, entre 16 y 65 años.

En cada una de las evaluaciones realizadas a estos programas se analizaron comparativamente los resultados en cuanto a diseño, implementación, eficacia, eficiencia, focalización y cobertura, calidad y economía, y las respuestas institucionales a cada una de ellas, con el objetivo de conocer la utilidad real que los resultados de la evaluación tienen para la institución, el aporte de ésta a la toma de decisiones y la capacidad de acción de las instituciones frente a las recomendaciones. A continuación, se desarrollan las preguntas presentadas al inicio del estudio: ¿Cuán útil es la información de la evaluación, para la institución?, ¿Contribuye la toma de decisiones a nivel institucional, en la ejecución o sólo se enfoca en el ámbito presupuestario?, ¿Es suficiente para identificar y resolver los elementos críticos del programa?

¿Cuán útil es la información de la evaluación, para la institución?

Sin duda que la información proporcionada por EPG es útil para la institución, en tanto contribuye a la mejora de aspectos claves del diseño y la ejecución de los programas. No obstante, la impresión de este equipo investigador tras revisar los EPG de la muestra, es que en estas materias las contrapartes institucionales de la evaluación son los equipos operativos programáticos, que muchas

veces no tienen gran incidencia en el diseño de los programas cuando estos son presentados al presupuesto nacional.

Los programas revisados en los sectores de educación y trabajo, arrojan las siguientes observaciones y respectivas respuestas institucionales:

Educación:

Programa Yo Elijo mi PC: Recomendación, “Implementar una línea base que permita caracterizar el estado actual de la brecha digital en la población potencial/objetivo, población sin intervención, a fin de identificar claramente los niveles de la brecha digital en la población escolar. Esto, sumando al acceso, la medición del uso y desarrollo de habilidades, a fin de dar cuenta en forma completa del problema entorno a la brecha digital”.

Respuesta Institucional: “Acogeremos la recomendación de informar al programa con una caracterización de la brecha digital en la población escolar. Consideramos que esto requiere una medición generalizada de gran escala en la población escolar en la medida que el concepto brecha es relacional o comparativo entre subconjuntos de la población. Por otro lado, consideramos que hay que examinar cuidadosamente la inclusión de una medición de habilidades ligadas al tic en la medida que la Agencia d Calidad de la Educación realiza periódicamente mediciones sobre logros de distintos aprendizajes en la población escolar mediante pruebas masivas especialmente diseñadas para tal efecto, una tarea de alta complejidad en sí misma”.

Otra recomendación al Programa:

“Se da un cumplimiento parcial a nivel de objetivo, toda vez que si bien los programas contribuyen a la disminución de la brecha digital, en cuanto al acceso y uso, los indicadores disponibles no permiten distinguir con claridad en cuanto al uso como apoyo al aprendizaje”.

Respuesta: “Si bien convergemos en que sería deseable fortalecer el sistema de indicadores que dan cuenta de los objetivos del programa, particularmente aquellos informativos sobre el uso educativo del programa consideramos que esta conclusión incurre en una contradicción. Si no se dispone de indicadores que informen sobre el uso educativo de los recursos tic, no es correcto concluir que los objetivos se cumplen de manera parcial, al contrario solo puede concluirse razonablemente que hay potenciales logros no observados. También resulta pertinente contextualizar esta conclusión con la evidencia disponible sobre el uso educativo de los recursos TIC del programa, presentada al Panel en el curso de esta evaluación. En este sentido, el estudio disponible más reciente sobre el componente MCPA indica que un importante porcentaje (44%) de los beneficiarios de los años 2015 y 2016 usarían internet para tareas y trabajos escolares. Además, en dicho estudio, un 41% de

los beneficiarios entrevistados declaró conocer los recursos para el aprendizaje que el programa proveer en los computadores que reparte”.

Trabajo:

El Programa Subsidio al Empleo Joven: Recomendación, “Inconsistencia entre el logro del propósito y el fin, ya que el logro del propósito no contribuye, necesariamente, a aumentar la participación juvenil, sino a una vejez más digna y tener previsión en caso de enfermedades, accidentes y periodos de cesantía”.

Respuesta Institucional: “El cambio de fin propuesto por el panel será analizado en una mesa de trabajo SENCE - MINTRAB, y se invitará a expertos de la OIT. Lo anterior tomando en cuenta los antecedentes de esta evaluación, además de los resultados del EPG Bono Mujer, que proponía ajustar el fin del programa hacia la contribución al trabajo decente”.

Otra recomendación al Programa:

“Dado que la estrategia del programa consiste en el pago de un subsidio al empleador y al trabajador siempre y cuando tengan el pago de cotizaciones previsionales y de salud al día el efecto esperado del subsidio depende de la situación inicial de los trabajadores. Dado que no existe información que permita caracterizar la población sin subsidio (contra factual), y que por tanto, no es posible atribuirle al programa cambios en las conductas tanto de trabajadores como de empleadores, se recomienda indagar con base de datos del seguro de cesantía, y con los propios beneficiarios, la trayectoria laboral, considerando el tiempo de relación laboral mantenido con el actual empleador así como las entradas y salidas del mercado formal”.

Respuesta: “El Servicio se encuentra realizando seguimiento laboral de los beneficiarios del subsidio, a partir de la información de la base de datos del seguro de cesantía, por lo que se considerarán en esos informes los elementos mencionados para complementar y profundizar el análisis en materia de trayectorias laborales”.

Como se puede observar, las respuestas institucionales en aquellos aspectos de la evaluación que dicen relación con temas operativos, son bastante acogidos por los programas, no obstante, en aspectos de diseño y/o matriz de indicadores, son reticentes a ser admitidos por las contrapartes institucionales, no empero, en las áreas de introducir mejoras en los sistemas de seguimiento y evaluación de beneficiarios, existe una recepción positiva para la aceptación de la recomendación.

¿Contribuye la toma de decisiones a nivel institucional, en la ejecución o sólo se enfoca en el ámbito presupuestario?

En el Programa Becas Nacionales de Postgrado y Becas Chile, se realiza la siguiente observación: “Se considera adecuado que el componente más importante sea la asignación de recursos, dado que lo central es la creación de capital humano avanzado. No existe focalización con una estrategia de desarrollo (pero no existe una política nacional) y responde a la demanda, aunque en algunos concursos nacionales se establecen criterios como bonificación por discriminación positiva del candidato, no del proyecto. Otros tienen carácter de focalización como proyectos de retribución, pertenencia al sector público y/o áreas prioritarias del Comité de Ministros. Se controla a los becarios según la norma, pero no se puede decir si contribuyó al capital humano del país. El programa es relevante, generando un número importante de graduados de doctorado, potencial disponible para el crecimiento del país. La falta de definición de Capital Humano Avanzado da cuenta de una carencia respecto al enfoque estratégico, no permitiendo evaluar las metas establecidas. No existe un seguimiento luego del cierre de becas, por lo que no se puede conocer el destino y posición de becarios. El estudio complementario indica que los beneficiarios mayoritariamente se desempeñan en su área de especialización. Los gastos administrativos son marginales, debido a la adecuada gestión de los recursos y a las economías de escala de CONICYT, dando cuenta de una adecuada gestión.”

La respuesta de la contraparte institucional es: “Se concuerda con la necesidad de crear un "Observatorio de Ex-becarios" y se ha estado trabajando en sus lineamientos y requerimientos presupuestarios”.

Tras la revisión de los programas, existe la percepción del equipo investigador que, si bien el sistema de evaluación del Estado chileno y, en particular, la EPG está orientado al mejoramiento y aseguramiento del uso eficiente de los recursos públicos, las conclusiones de los informes de evaluación se enfocan más bien al ámbito de ejecución y operación de los programas que a aspectos de diseño y presupuesto. Como se mencionó anteriormente, las contrapartes institucionales de las evaluaciones tendrían poca incidencia en modificar aspectos claves del diseño y de la ejecución presupuestaria, debido principalmente a los marcos legales o normativos que sustentan los programas, o, en algunas ocasiones, por elementos de orden político de acuerdo al programa gubernamental del sector político vigente. En este sentido, consideramos que la evaluación sí aporta a la toma de decisiones en el ámbito de la ejecución de los programas, lo que no está claro es cuán efectivo es el

cumplimiento de las recomendaciones cuando éstas son acogidas. Cabe señalar que, hasta cierto año (2015), la DIPRES publicaba anualmente los compromisos insitucionales adquiridos por los ministerios tras las evaluaciones de sus programas, información que en la actualidad no está disponible para realizar un análisis del seguimiento a dichos compromisos adquiridos.

Las evaluaciones permiten determinar si los programas deben continuar, modificarse o eliminarse definitivamente, sin embargo, aspectos de tipo político podría influir en la toma de decisiones a nivel presupuestario en tanto la política pública se defina de acuerdo al gobierno de turno.

¿Es suficiente para identificar y resolver los elementos críticos del programa?

El EPG en Chile identifica los principales elementos críticos de los programas evaluados, principalmente porque no solo tiene como objetivo hacer una evaluación general de los programas, sino que también porque su estructura permite analizar de manera diferenciada el diseño, eficacia, focalización y cobertura, eficiencia, calidad, economía y el desempeño global. Dada que esta es una estructura básica en la EPG la identificación de elementos críticos no solo es útil para la mejora de los programas mismos, sino que también permite el análisis de comparativo por temáticas de los programas o incluso a nivel de Ministerios o instituciones responsables de la implementación lo que potencialmente permitiría también identificar elementos críticos de la gestión institucional o por temáticas específicas, si es que se encuentran patrones comunes. El análisis que se presenta a continuación refiere a una mirada en conjunto (no por programa) de las recomendaciones/respuestas institucionales.

De manera específica al analizar los programas seleccionados, se observa que en cuanto al diseño en todos los programas la evaluación se guía por el marco lógico del programa, y si es que no existe el equipo evaluador lo reconstruye, de esa manera es la coherencia entre objetivo fin, objetivo de propósito, productos y actividades son el foco de la evaluación. A partir de este análisis es posible identificar en que parte la relación causal del programa está fallando, establece la información mínima que el programa debiese tener para poder dar seguimiento y conocer sus resultados, además se establecen recomendaciones para la mejora desde un panel de expertos.

En cuanto al análisis de la eficacia, la posibilidad de identificar elementos críticos varía según el programa ya que depende de la cantidad y calidad de información que estos posean, tanto en el ámbito del trabajo como de la educación la información es variada. Cuando hay información

disponible la EPG permite establecer claramente en que niveles se cumplen los objetivos y metas del programa. En el caso contrario los evaluadores no pueden establecer claramente los elementos críticos de los programas, y si bien es posible enunciarlos de manera tentativa los evaluadores son claros en reconocer los avances relacionados con los objetivos del programa, pero también en decir que no es posible atribuirlos a este dada la falta de información.

En tanto en la eficiencia los elementos críticos que se evidencian en los programas analizados varían, ya que se enfocan en la obtención de resultados tanto en la relación entre los costos de las actividades y los objetivos como también en el gasto que significa cada beneficiario para el programa. En relación con lo anterior, la EPG también se enfoca en la dimensión económica del programa al respecto se hace un análisis acabado de cada programa permitiendo identificar distintos elementos críticos de la gestión de recursos.

La EPG también permite evidenciar elementos críticos principalmente relacionados con la focalización y la cobertura de los programas, al respecto la evidencia de la evaluación establece si los programas están llegando a la población correcta, es decir, a los que en verdad tienen las necesidades que quiere satisfacer el programa y también sobre los criterios técnicos utilizados en la focalización.

A partir de lo anterior se puede concluir que la evaluación permite identificar los principales elementos críticos en cada uno de los aspectos mencionados anteriormente, donde el único obstáculo posible se refiere a los sistemas de información o datos disponibles que estos tienen, aunque esto es subsanado por el equipo de evaluadores por medio del levantamiento de información y la realización de informes complementarios.

Por lo tanto, podríamos decir que la evidencia entregada por el resultado de las EPG y las recomendaciones que entrega el equipo evaluador permite identificar todos los elementos para la mejora del programa desde el diseño pasando por la gestión del presupuesto, y la causalidad entre actividades y el logro de metas y objetivos, sin embargo, existe una brecha entre la evidencia entregada por la EPG y su uso.

Los obstáculos existentes para poder resolver los elementos críticos del programa se encuentran en su mayoría en un nivel en el que los programas, donde sus implementadores y/o instituciones no tienen injerencia, siendo principalmente los elementos técnicos relacionados con el diseño y la

focalización en los que hay más posibilidad de acción y desde ese ámbito las recomendaciones realizadas por el Panel evaluador son acogidas de manera positiva por las instituciones.

Los elementos en los que no es posible implementar mejoras se relacionan principalmente con los presupuestos disponibles para la ejecución del programa, los que están establecidos de antemano y son muy complejos de modificar. Además, en varias ocasiones los programas están asociados a leyes o políticas por lo que no es posible su modificación, asimismo la posibilidad de cambiar lineamientos o planes de gobierno a las que se asocia el programa sobrepasa la injerencia de la institución coartando su posibilidad de ajustes.

Otro aspecto al que apelan los programas para no implementar las mejoras propuestas por la EPG se refiere a la complementariedad de la oferta programática de la institución, siendo la fundamentación sobre todo para la mejora de la eficiencia que los aspectos recomendados están siendo desarrollados por otros programas. Sin embargo, esto habla de otro aspecto de la EPG la individualidad y no siempre posible interconexión de los procesos de evaluación lo que puede perjudicar tanto la eficiencia no solo del programa, sino que de la institución en general.

Finalmente, y como último criterio hay que recordar que la mejora no siempre es posible no solo por la capacidad o injerencia de la institución en la estructura gubernamental en la que encuentra el programa, sino que también esta depende de la no existencia información disponible para establecer causalidad o la relación directa entre el cumplimiento de objetivos y metas con la implementación del programa.

Conclusiones

La presente ponencia trató sobre la triada: evaluación - presupuesto – institución (alidad). El ejercicio evaluativo desde el EPG aporta una exhaustiva producción de evidencia sobre diseño, implementación, eficiencia y resultados, cada una de las dimensiones son analizadas en profundidad, se genera data, se reajustan/actualizan/complementan, los registros administrativos, permitiendo realizar un sólido análisis de la data disponible. Con base a un proceso iterativo y participativo, se concluye con una serie de recomendaciones de la evaluación, basadas en evidencia. Las mismas son conocidas por la institución y sobre ellas, responden de manera fundada, luego la DIPRES establece la priorización sobre los cambios a incorporar, y se efectúa seguimiento sobre las mismas en un plazo de dos años. Lo anterior se constituye en un proceso virtuoso, consistente y con impacto en la toma de decisiones: se incorporan las recomendaciones priorizadas. Otro elemento a

destacar refiere a la valoración positiva que las instituciones le asignan a ser parte del proceso EPG. Ahora bien, retomando la última pregunta presentada en la introducción del presente documento: *¿qué se necesita para aprovechar de mejor manera los resultados de la evaluación para la toma de decisiones en distintos niveles?*, es posible establecer las siguientes valoraciones:

- i) El tipo de evaluación analizada (EPG), genera antecedentes minuciosos sobre las dimensiones priorizadas (diseño, implementación, eficiencia y resultados), se focaliza en cada programa. Mas, no permite ver la integralidad de la oferta programática (más allá del análisis de complementariedad), no tiene como objetivo evaluar la política sectorial sobre un determinado tema, por ende, los resultados de las evaluaciones son parceladas, perdiéndose de vista el conjunto de bienes y servicios que cada Servicio/Ministerio genera. Ello limita la posibilidad de generar cambios articulados ad intra institución, ya que no aporta a una mirada de conjunto. Por ende, se requiere generar un espacio de evaluación de la política ministerial, más allá de sus programas.
- ii) La dinámica establecida sobre la priorización de las recomendaciones a abordar, se realiza desde la DIPRES hacia el sector evaluado, lo anterior no permite decantar los resultados en un proceso reflexivo sobre los cambios institucionales que se requieren. Se pone en duda la práctica autoreflexividad, de generación de conocimiento, de automirada desde los programas, afirmándose el control del cumplimiento de la acción seleccionada. Por ende, se requiere incluir en el proceso y en su conclusión una mirada en pro de la generación de aprendizajes institucionales, más allá de la respuesta a recomendaciones.
- iii) La evaluación sobre todo de la Justificación/Diseño, aborda el problema que se vincula con el programa, sin realizarse una indagación con el problema en relación a la institución, u a otras instituciones, lo que permitiría observar cómo se comporta la oferta pública para la resolución del mismo. Por ende, se requiere una perspectiva más amplia sobre la comprensión del problema, y luego sobre la acción puntual del programa, en relación a otros programas o iniciativas, de manera tal de robustecer determinada política pública.
- iv) La rigurosidad técnica es prioritaria en los procesos de la evaluación EPG, la alta calificación de los profesionales de la DIPRES, al igual que de los Paneles de Expertos provoca una virtuosa sinergia en post de resultados pertinentes. Ahora bien, las contrapartes institucionales no presentan la misma idoneidad, en términos generales, varía mucho la capacidad técnica de los departamentos de estudios, planificación, gestión o del mismo programa evaluado. Por ende, se requeriría un proceso de inversión en capacitación para el adecuado proceso evaluativo y para el mejor aprovechamiento de

los resultados, a fin de asegurar espacios de mejora pero también de aprendizaje del programa.

- v) Las recomendaciones de cada evaluación responden a la evidencia y al ejercicio analítico realizado. Ahora bien, en algunos casos, las mismas, escapan al ámbito de decisión del programa, la institución no lo puede resolver, por ejemplo porque está amarrado por Ley que define al programa. En esos casos, las recomendaciones son limitadas, más bien las evaluaciones son limitadas. Por ende, se requeriría incluir un apartado dirigido a cambios legislativos y desde allí involucrar al Parlamento en su ejecución. Ello permitiría un ejercicio evaluativo integrado entre poderes del Estado.
- vi) Las recomendaciones evaluativas que inciden en la decisión presupuestaria, se definen fuera de los márgenes de la evaluación, siendo el Sector presupuestario de la DIPRES, quien indica tal ajuste. Lo anterior instala un espacio de autonomía desde el Ministerio de Hacienda sobre el uso de los resultados de la evaluación. Dicho espacio, adecuado, es importante recalcar que no corresponde a la misma evaluación, por consiguiente no existen recomendaciones ad hoc, sino que son acciones expost institucionales. Esta modalidad permite mantener independencia de la DIPRES sobre las decisiones en relación a los ajustes presupuestarios. Y deja a la institución evaluada a expensas de una posible reducción de recursos, en lo anterior radica la disparidad de posiciones entre organismo evaluador y organismo evaluado.

Por consiguiente, es posible arribar a la siguiente conclusión: “la inclusión de los resultados de la evaluación en las prácticas institucionales se manifiestan en ajustes presupuestarios, y en la gestión, más que en cambios culturales/institucionales”. Por ende, la triada: evaluación, presupuesto, institución (alidad) no es *per se*, una triada virtuosa.

Bibliografía

Bravo Javiera (Coordinadora), Marianela Armijo y Javier Bronfman. (2018). *Informe Final de Evaluación. Evaluación Programas Gubernamentales (EPG). Programa Subsidio al Empleo Joven*. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Santiago de Chile.

Bravo Javiera (Coordinadora), Marianela Armijo y Javier Bronfman. (2018). *Resumen Ejecutivo. Evaluación Programas Gubernamentales (EPG). Programa Subsidio al Empleo Joven*. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Santiago de Chile. Dirección de Presupuestos. 2019. Resultados Evaluaciones, Segundo Trimestre 2019. Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile.

Gajardo Serrano Paulina. (Coordinadora), Andrea Peroni F. y Javiera Bravo R. (2017). *Informe Final de Evaluación. Evaluación Programas Gubernamentales. (EPG). Programa Capacitación en Oficinos*. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Santiago de Chile.

Gajardo Serrano Paulina. (Coordinadora), Andrea Peroni F. y Javiera Bravo R. (2017). *Resumen Ejecutivo. Evaluación Programas Gubernamentales. (EPG). Programa Capacitación en Oficinos*. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). Santiago de Chile.

Ley N° 20530. 13-OCT-2011 Ministerio De Planificación - Ley Chile - Biblioteca del Congreso Nacional

Olavarria C. y Peroni A. (2012) “La Evaluación en el Estado Chileno, Avances y Desafíos”. Revista Políticas Públicas_V4N2. Universidad de Santiago de Chile.

Peroni Fiscarelli Andrea (Coordinadora), Diego Escobar Riffo y Claudio Escobedo Seguel. (2018). *Informe Final de Evaluación. Evaluación Programas Gubernamentales (EPG). Becas TICS Programas: Yo Elijo Mi PC y Me Conecto Para Aprender*. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB). Ministerio de Educación. Santiago de Chile.

Peroni Fiscarelli Andrea (Coordinadora), Diego Escobar Riffo y Claudio Escobedo Seguel. (2018). *Resumen Ejecutivo. Evaluación Programas Gubernamentales (EPG). Becas TICS Programas: Yo Elijo Mi PC y Me Conecto Para Aprender*. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB). Ministerio de Educación. Santiago de Chile.

Ríos, Salvador. (2007) “Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina, Diagnostico de los Sistemas de monitoreo y Evaluación e Chile”, CLAD-BID

Salas Opazo Víctor (Coordinador), Marcia Riveros Concha y Patricia Medrano Vera. (2017) *Informe Final de Evaluación. Evaluación Programas Gubernamentales (EPG). Programas: Becas Nacionales de Posgrado y Becas Chile*. Ministerio de Educación. Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT). Santiago de Chile.

Salas Opazo Víctor (Coordinador), Marcia Riveros Concha y Patricia Medrano Vera. (2017) *Resumen Ejecutivo. Evaluación Programas Gubernamentales (EPG). Programas: Becas Nacionales de Posgrado y Becas Chile*. Ministerio de Educación. Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT). Santiago de Chile.