

Informe No. xxxx CH

INFORME FINAL

Chile: Estudio de evaluación de impacto del Programa de Evaluación de programas

**Evaluaciones de Impacto y Evaluaciones de los
Programas del Gobierno**

Resumen Ejecutivo

Informe Final Preliminar

18 de abril de 2005



Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica
América Latina y el Caribe

Documento preparado como parte del Asesoramiento del Banco al Sistema de Control de
Gestión y Presupuesto por Resultados de Chile

Banco Mundial

SÓLO PARA USO INTERNO

Este documento tiene una distribución reservada y puede ser usado por los receptores sólo en el

cumplimiento de sus funciones oficiales. Sus contenidos no pueden de otro modo revelarse sin la autorización del Banco Mundial.

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS	3
TASAS DE CAMBIO MONETARIO	4
RECONOCIMIENTOS	4
MIEMBROS DEL EQUIPO DE ESTA EVALUACIÓN DE IMPACTO.....	4
INTRODUCCIÓN	6
A- RESUMEN EJECUTIVO.....	6
1. Descripción del programa	6
2. Resultados	14
3. Conclusiones	24
4. Recomendaciones	31

LISTA DE SIGLAS

AML	Análisis del Marco Lógico
ANAO	Oficina de Auditoría Nacional Australiana
BGI	Balance de Gestión Integral
BM	Banco Mundial
CASEN	Encuesta de Viviendas
CI	Contrapartes Institucionales
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CORFO	Corporación de Fomento Fabril
DCG	División de Control de Gestión
DE	Definiciones Estratégicas
DEETYA	Departamento de Educación, Capacitación y Asuntos Juveniles
DIPLAP	Dirección de Planificación y Presupuestos
DIPRES	Dirección de Presupuesto
DF	Departamento de Finanzas
ECG	Evaluación Comprensivas del Gasto
ECU	Asesores de LA DIPRES para Capacitación en Metodología del Marco Lógico
EI	Evaluación de Impacto
EP	Evaluación en profundidad
EPG	Evaluación de Programas Gubernamentales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONASA	Fondo Nacional de Salud
GF	Grupo focal
GPRA de EE UU	Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno de los Estados Unidos
IC	Contrapartes Institucionales
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Cooperación
MM	Metas Ministeriales
MML	Matriz de Marco Lógico
MN	Metas Nacionales
NGP	Nueva Gestión Pública (<i>New Public Management</i>)
OED	Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OLS	<i>Ordinary Least Squares</i>
PE	Programa de Evaluación
PEC	Plan de evaluación de la cartera
PGTR	Programa de Gestión Territorial y Social de la Regularización
PMG	Programa de Mejoramiento de Gestión
PM&C	Programa de Mejoramiento y Control de Gestión
PME	Programa de Mejoramiento Educativo
PMU	Programa de Mejoramiento Urbano
PROFOS	Programa Proyectos Asociativos de Fomento
PRYME	Proyecto de Reforma y Modernización del Estado
SBO	Funcionarios de alto nivel del presupuesto
SCG	Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados
SEGPRES	Secretaría General de la Presidencia
S y E	Seguimiento y evaluación
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
TDR	Términos de Referencia
TTDR	Términos Técnicos de Referencia

TASAS DE CAMBIO MONETARIO

(4 de Abril de 2005 - Tasa de Cambio Monetario)
Unidad monetaria = Peso Chileno (CLP)

586.2CLP = US\$1

RECONOCIMIENTOS

El equipo del Banco Mundial que participó en esta Consultoría hace un especial reconocimiento a la muy profesional colaboración recibida del personal de la División de Control de Gestión y, más generalmente, de la Dirección de Presupuesto de Chile. Gracias al apoyo de esta Dirección, el equipo del Banco Mundial se benefició también de la generosa colaboración de funcionarios de varios niveles de gobierno, de distintos ministerios y agencias ejecutoras, de evaluadores particulares y de universidades y *think tanks*. La DIPRES aportó irrestrictamente toda la información documentaria que tuvo disponible y contribuyó con innumerables conceptos, informaciones sobre prácticas internas y orientaciones en general, todos los cuales enriquecieron el estudio, particularmente en lo relativo a la aplicabilidad o no aplicabilidad de las lecciones de la experiencia internacional al contexto específico del Sistema de Evaluación de la DIPRES.

Especial reconocimiento es debido a Mario Marcel, Director de Presupuesto de Chile, Marcela Guzmán, Jefa de la División de Control de Gestión (DCG) de esa Dirección y Heidi Berner y María Teresa Hamuy, responsables respectivamente de los componentes de EI y EPG que constituyeron el objeto específico de esta evaluación. Mario Marcel expuso la gran visión del Programa de Evaluación con claridad meridiana; las líderes de la DCG revisaron celosamente versiones anteriores de este reporte e hicieron observaciones de fondo y recomendaciones de organización, sin menoscabar en ningún momento la independencia técnica del equipo del Banco Mundial.

MIEMBROS DEL EQUIPO DE ESTA EVALUACIÓN DE IMPACTO

Este es un informe especial de consultoría, producido a solicitud de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile y bajo los Términos de Referencia que comúnmente indica esta Dirección para evaluaciones de programas, en este caso el Programa de Evaluación de la propia Dirección de Presupuesto. El equipo del Banco Mundial estuvo dirigido por Fernando Rojas, Especialista Líder del Sector Público, e integrado por Keith MacKay del Departamento de Evaluación de Operaciones, Yasuhiko Matsuda, Especialista Senior, Jonas Frank, Especialista y Wolfgang Koehling, Economista del Sector Público, y Geoffrey Shepherd, Azul del Villar, Ariel Zaltsman, Philipp Krause y Ruxandra Burdescu, Consultores. Este equipo contó con la asistencia de Patricia Méndez.

El equipo del Banco Mundial fue reforzado por dos consultorías externas para el análisis comparado de los usos y de la calidad de las evaluaciones. El Banco contrató con la firma consultora canadiense Universalia, especializada en evaluación, un análisis de la calidad de una muestra de diez EPG bajo patrones internacionales para informes de evaluación de alcance similar al de las EPG de la DIPRES. Asimismo, el Banco contrató con Michael Bamberger, especialista en evaluación con experiencia en numerosos países, el análisis de dos casos de EI y tres casos de uso y apropiación de las evaluaciones. Para asegurar la consistencia interna del Informe, el equipo del Banco Mundial seleccionó las partes y las conclusiones o recomendaciones de los informes de Universalia y de Michael Bamberger que fueron incluidos en el Reporte, particularmente en el texto principal del Reporte. Naturalmente, la selección de los textos y las ideas que de los aportes de los consultores se incorporaron en el Informe de Evaluación son responsabilidad exclusiva del equipo del Banco Mundial y no comprometen de ninguna manera a los consultores ni desdican del rigor o la consistencia interna de sus informes.

Este Informe se ha beneficiado de numerosos aportes suplementarios y de los comentarios y las críticas de los managers y de otros especialistas del Banco Mundial. Cabe hacer un reconocimiento especial a David Shand y Paul Sisk por sus orientaciones durante las misiones del equipo de esta evaluación a Chile, y a Roberto Panzardi por sus aportes y los de su equipo en lo relativo al sistema de manejo financiero de Chile.

INTRODUCCIÓN

1. Esta Evaluación de Impacto consta de cinco partes: A) el Resumen Ejecutivo, con la presentación del Programa de Evaluación y sus Resultados y una breve elaboración de las principales conclusiones y recomendaciones, B) la presentación del papel del Programa de Evaluación en el marco más amplio del Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados (SCG) de la DIPRES, C) la presentación de la metodología seguida por esta evaluación, D) el Informe Técnico, que constituye el cuerpo principal de este Informe y que incluye el diseño y la gestión del PE, los resultados observados, el análisis de resultados, las conclusiones y las recomendaciones puntuales respecto de cada uno de los puntos incluidos en los Términos de Referencia, y E) los Anexos, con información o análisis detallados que sirven de fundamento o de suplemento al Informe Técnico.

A- RESUMEN EJECUTIVO

1. Descripción del programa

2. *El lugar del PE.* El Programa de Evaluación es uno de los seis instrumentos del Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados (SCG) de la DIPRES. Los otros instrumentos complementarios del SCG son: i. Las Definiciones Estratégicas (DE); ii. El Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG); iii. Los Indicadores de Desempeño; iv. El Balance de Gestión Integral, y v. El Fondo Concursable. Tomado en su conjunto, el SCG busca orientar la gestión gubernamental hacia los resultados y elevar la efectividad¹ y la eficiencia del gasto. En cuanto instrumento, la Evaluación es de tres tipos: Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), Evaluación de Impacto (EI), y Evaluación Comprensiva del Gasto (ECG). Los dos primeros tipos de evaluación son los componentes del Programa de Evaluación (PE) del cual se ocupa la presente Evaluación de Impacto.

3. *La trayectoria del PE.* El Gobierno lanzó originalmente el programa de evaluación después de un acuerdo con el Congreso en 1996, el cual tuvo por finalidad enriquecer la información suministrada para las decisiones presupuestarias. Como tal, la creación del PE responde en parte a la demanda del Congreso de información de calidad que permita al Legislativo tener mas influencia en las decisiones del presupuesto. En un principio las evaluaciones fueron exclusivamente del tipo evaluación rápida o de escritorio (EPG), es decir, basada primordialmente en fuentes secundarias. Mas adelante se agregaron las evaluaciones de impacto o en profundidad (EI). En el 2003 se promulgaron varias leyes para fortalecer el programa de evaluación.

¹ Este Informe emplea indistintamente los términos “efectividad” y “eficacia”.

4. En cuanto al desarrollo de los procedimientos y la metodología, la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) se inició en 1997, con base en la metodología de Marco Lógico. La EPG consiste, a grandes rasgos, en identificar los objetivos de los programas y determinar la consistencia de éstos con su diseño y resultados. El marco lógico es la armazón que amarra el problema con su solución, a través de objetivos, componentes y actividades o acciones, y hace explícitas las condiciones bajo las cuales el programa alcanzará sus objetivos, y los riesgos que acechan el alcance de ese objetivo.

5. En un principio estas evaluaciones se llevaban a cabo por un panel de evaluadores conformado tanto por funcionarios del sector público como expertos de fuera del gobierno. Desde 1998 este panel está integrado únicamente por evaluadores externos, seleccionados a través de concurso público; ello con el fin de garantizar transparencia, objetividad e independencia en las evaluaciones. A partir del año 2001 la DIPRES incorporó la Evaluación de Impacto (EI) en la cual se utiliza una metodología más compleja de recolección y análisis de la información y busca, como su nombre lo indica, evaluar el cambio ocasionado por el programa en la situación original que el Gobierno pretende corregir o mejorar.

6. *Los objetivos del PE.* La ley anual del presupuesto proporciona el marco legislativo para la evaluación; los objetivos del Programa están señalados en el documento *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena*², el cual señala como objetivos la eficiencia en la asignación de recursos, el mejoramiento de las políticas y de la gestión de los programas y la rendición de cuenta pública.

7. *Los actores y sus roles.* Cinco son los principales grupos de participantes en el PE:

- El Comité Interministerial. Corresponde a este Comité “asegurar que el desarrollo de las evaluaciones sea consistente con las políticas gubernamentales; que las conclusiones que surjan de este proceso sean conocidas por las instituciones que lo conforman; y que se disponga de los apoyos técnicos y coordinaciones necesarias para el buen desarrollo del mismo, especialmente en los procesos de selección de programas y selección de consultores.”³ Este Comité está conformado por un representante del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del Ministerio de Planificación y Cooperación y del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, siendo presidido por el representante de esta última cartera.
- La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. La DIPRES tiene la responsabilidad de la ejecución adecuada de todas las líneas de evaluación. Le corresponde especialmente “llevar a efecto el proceso de selección de programas a evaluar; definir los diseños metodológicos y operativos; proveer los recursos para su funcionamiento; administrar su operación; analizar y aprobar los informes de avance y final señalando las observaciones que estime convenientes; recibir y enviar los informes de evaluación al Congreso Nacional e instituciones públicas ...; integrar los resultados de

² Guzmán, Marcela “*Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena*” Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión, octubre de 2003. (Disponible en www.dipres.cl)

³ Extracto del texto del Art. 5º. del Decreto 1.177 de diciembre de 2003

la evaluación al ciclo presupuestario y; establecer compromisos institucionales de mejoramiento de los programas evaluados.”⁴. El personal de la DIPRES a cargo de los presupuestos sectoriales tiene un papel clave puesto que está llamado a inyectar un mayor conocimiento sectorial al PE y a utilizar inmediatamente los resultados de las evaluaciones y los Compromisos Institucionales⁵ en su seguimiento a la ejecución presupuestaria y en sus discusiones de preparación del presupuesto con los sectores.

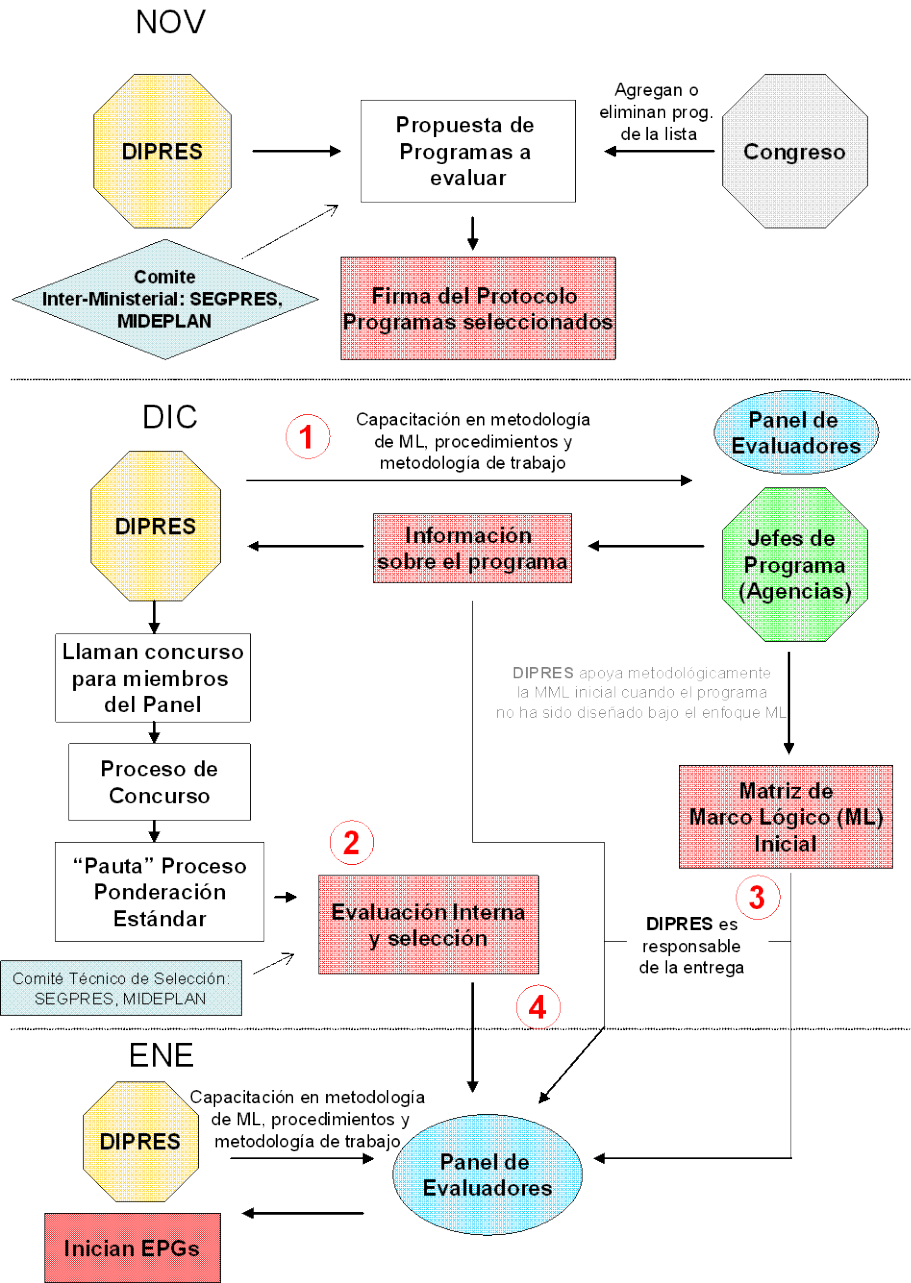
- Los evaluadores. Son expertos individuales que conforman un panel de evaluación de tres personas, en el caso de las EPG, y son firmas consultoras o entidades especializadas (como lo pueden ser las universidades), en el caso de las EI. Los evaluadores desempeñan un papel puramente técnico, en cumplimiento de los precisos términos de referencia y formatos de las EPG y EI, o de las notas técnicas más amplias que siguen las evaluaciones. Su competencia e independencia son aseguradas mediante un proceso de selección competitivo, de acuerdo con pautas objetivas pre-establecidas. La DIPRES monitorea el cumplimiento de la tarea de los evaluadores y les presta apoyo técnico y entrenamiento en materia de marco lógico.
- Las contrapartes institucionales participan en el proceso de evaluación mediante el aporte de la información necesaria y la discusión del diseño y de los resultados del programa. Tienen oportunidad de expresar sus observaciones a los diferentes informes que se producen durante el proceso de evaluación, así como su disenso si al término de la evaluación no estuvieron de acuerdo con la misma. Finalmente participan en el análisis de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación una vez finalizada
- Los congresistas y sus equipos técnicos pueden indicar programas a ser evaluados, reciben la síntesis y los informes finales de las evaluaciones y la información sobre el cumplimiento de los Compromisos Institucionales (en el Informe de Ejecución Presupuestaria anual) y pueden valerse de esta información y de toda la información producida por el SCG para discutir decisiones programáticas y presupuestales con el Ejecutivo.

8. *Los procesos operativos de los dos componentes del Programa de Evaluación (EPG y EI).* Los gráficos 1 y 2 presentan el diagrama de flujo de la EPG y de la EI respectivamente. El ciclo de evaluación se ha estructurado con relación al ciclo del presupuesto. La selección de los programas a evaluar y de los evaluadores, la iniciación de la evaluación, la duración y el procesamiento de las evaluaciones, como también el seguimiento a los Compromisos Institucionales, cada una de estas etapas tiene fechas límites relacionadas con las fechas de las decisiones presupuestarias, tanto en el Ejecutivo como en el Congreso. El proceso todo tiene una relación dual o de doble dirección con el presupuesto: de un lado está al servicio del presupuesto y, en este sentido, de la DIPRES; del otro lado, se vale del proceso presupuestario para apalancar los compromisos de mejoramiento o de terminación de los programas.

⁴ Idem.

⁵ Los Compromisos Institucionales se celebran entre DIPRES y la institución responsable del programa evaluado. Son el resultado del análisis conjunto que ambas entidades (DIPRES e institución) hacen de las recomendaciones de los reportes de evaluación y constituyen la base de seguimiento del desempeño de los programas.

Gráfico 1. Diagrama de flujo de las EPG



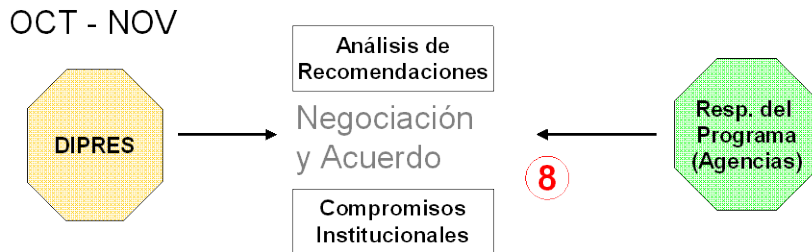
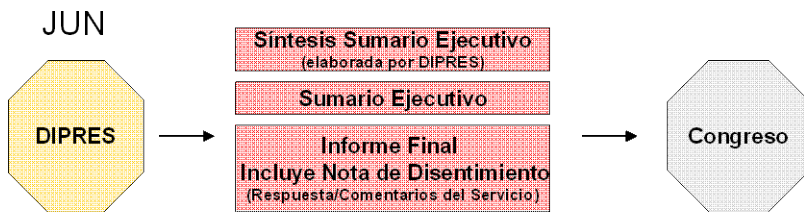
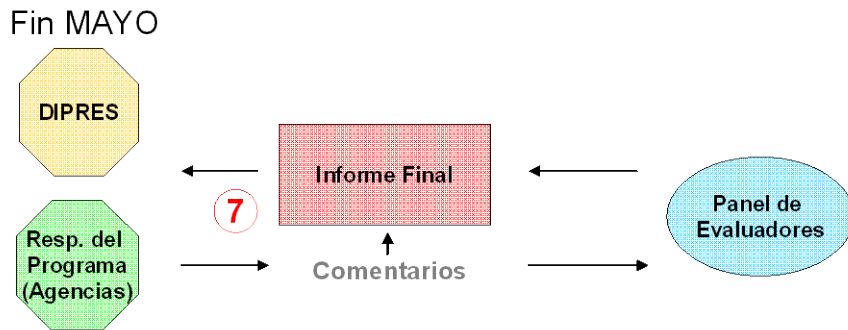
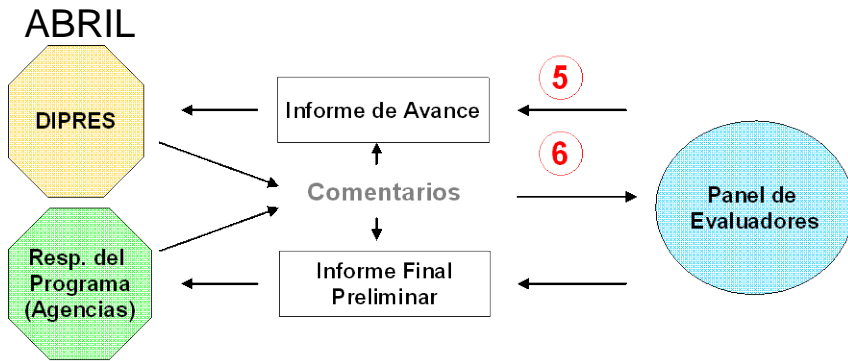
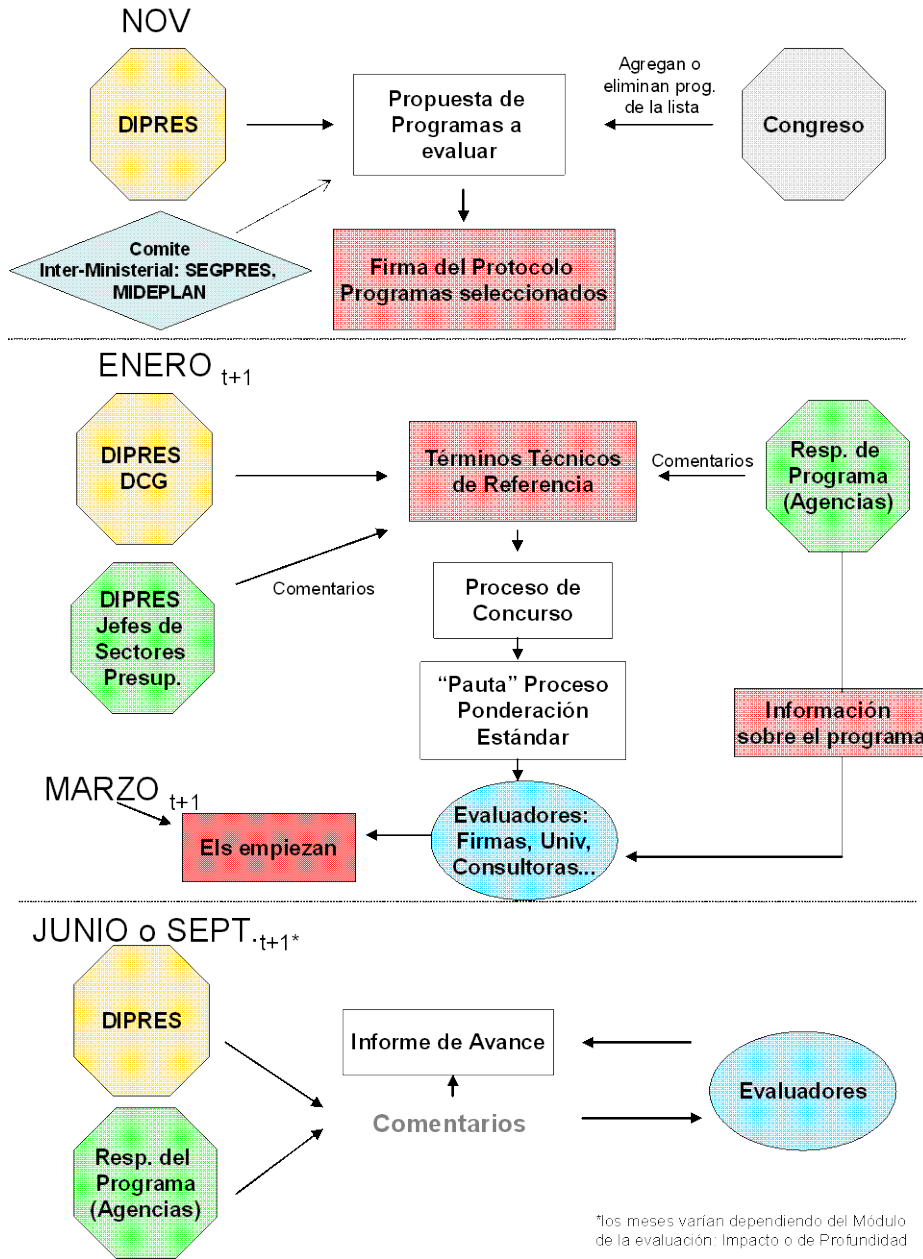
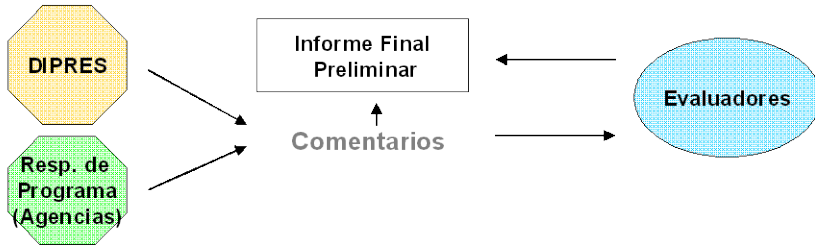


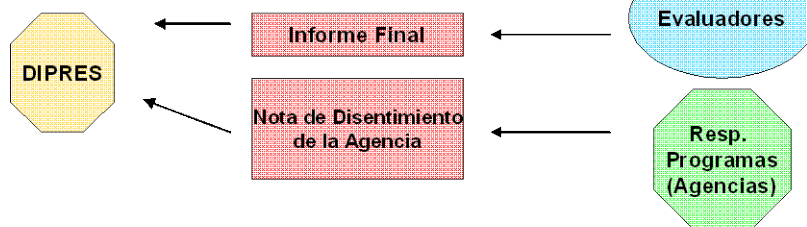
Gráfico 2 - Diagrama de flujo de las EI



AGO u OCT \cdot_{t+1} *

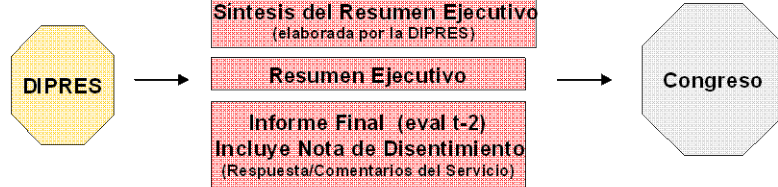


FIN SEPT o DIC \cdot_{t+1} *

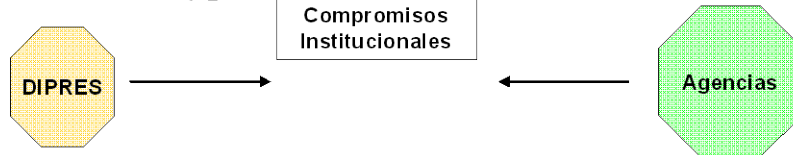


(El informe se envía al Congreso un mes después de aprobado)

OCT $_{t+1}$ o ENE $_{t+2}$ *



ENE o MARZO $_{t+2}$



(Establecimiento de compromisos institucionales – 90 días hábiles después de aprobado el informe final)

9. *Selección de los programas a evaluar.* La DIPRES considera generalmente los siguientes elementos para la selección de programas a evaluar cada año: i) antecedentes de desempeño de los programas de que dispone la Dirección de Presupuesto con motivo de sus funciones, tanto presupuestarias como de control de gestión, ii) situación de los programas respecto de si han sido objeto de evaluación en el marco del Programa de Evaluación de la Dirección de Presupuesto u otros procesos de evaluación, y su año de ocurrencia, iii) horizonte de ejecución de los programas, de manera que los programas a evaluar hubieran tenido tiempo suficiente para producir los resultados de ellos esperados; iv) la prioridad de los programas dentro de las definiciones programáticas y estratégicas de los sectores y del conjunto del Gobierno, y v) las sugerencias del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) y del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) o de las Subcomisiones de Presupuesto del Congreso, especialmente durante el proceso de tramitación del Proyecto de Ley de Presupuesto.⁶

10. *Selección de los evaluadores.* La selección es guiada por criterios técnicos y es ejecutada mediante un proceso transparente y competitivo. A partir del 2000 la División de Control de Gestión (DCG) cambió substancialmente la Pauta para la selección de evaluadores, misma que ha continuado siendo mejorada con base en la experiencia y el aprendizaje que resulta de la ejecución del PE.

11. En el caso de las EPG, una vez hecha la selección de los tres panelistas (sobre la base de la Pauta), la DCG elige al coordinador del panel de entre aquellos que postulan a ser coordinadores, otorgando un grande peso relativo a la experiencia en evaluación. En el caso de la EI se selecciona mediante concurso o licitación; la propuesta metodológica recibe grande peso en la definición del concurso.

12. *El informe de evaluación.* El informe de evaluación se presenta tres veces (informes de avance, preliminar final y final) a un examen crítico, tanto por parte de la DIPRES cuanto de la institución responsable del programa. El informe final especifica las recomendaciones centrales para la mejora del programa evaluado.

13. Las recomendaciones cubren una amplia gama de áreas: las prácticas de gestión, los arreglos institucionales (incluidas las funciones y responsabilidades y la estructura interna de gestión del programa), los recursos humanos (necesidades de capacitación) y las pautas de financiación del programa (como el cambio de un esquema financiero basado en la oferta a uno basado en la demanda o las cuestiones de recuperación de costos, entre otros).

14. *Los Compromisos Institucionales*⁷ los prepara la DIPRES en un trabajo conjunto con la institución, con base en las recomendaciones, los informa a la agencia y los monitorea tanto tiempo cuanto sea necesario, hasta asegurar su cumplimiento.

⁶ Estos criterios fueron comprobados, grosso modo, por la práctica de los tres estudios de caso incluidos en el Anexo sobre uso de las evaluaciones (ver Anexo I).

⁷ Ver nota de pie de página número 5

2. Resultados

15. Esta sección de Resultados presenta, primeramente, un balance cualitativo del logro de los objetivos, el papel de los actores, la metodología y la aplicación de los procedimientos del PE. Enseguida presenta los indicadores de resultado del Programa.

16. *Balance cualitativo del logro de los objetivos del PE.* El PE cumple a cabalidad con cada uno de los objetivos para los cuales fue creado. En primer lugar, enriquece la información para las decisiones presupuestarias. Si bien los resultados de la evaluación no se traducen necesariamente en una variación en los recursos destinados por el presupuesto al programa evaluado, ni orientan forzosamente el presupuesto hacia un aumento o una reducción de las asignaciones, lo cierto es que los reportes de evaluación y los Compromisos Institucionales son tenidos en cuenta en cada etapa del proceso de elaboración y asignación presupuestaria, tanto dentro del Ejecutivo como en los análisis del Congreso y en las discusiones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

17. En segundo lugar, el PE mejora la gestión de los programas mediante los Compromisos Institucionales y el seguimiento a los mismos. En tercer lugar, el PE hace accesible toda la información del proceso y de los resultados de las evaluaciones en página web, con lo cual asegura la posibilidad de acceso por parte de cualesquier ciudadano interesado.

18. No existen aún indicadores que conecten directamente el PE con el logro de su fin u objetivo final, cual es el mejoramiento de la calidad del gasto público. Estos indicadores de fin son muy difíciles de obtener, principalmente por cuanto requieren que se aíse el efecto del programa sobre un fin al cual contribuyen otros programas y aun factores exógenos a los programas gubernamentales. Mientras se avanza en la producción de esos indicadores de fin, esta evaluación sí encontró evidencia de las contribuciones del PE a las decisiones presupuestarias, al mejoramiento de la gestión y a la rendición de cuentas públicas, todas las cuales llevan a presuponer que el PE está contribuyendo al objetivo final de mejoramiento de la eficacia y la eficiencia del gasto público.

19. Además de cumplir con sus objetivos formales, el PE produce también otros resultados o beneficios que podrían considerarse subproductos, externalidades o resultados indirectos de este Programa. Entre esos resultados cabe enumerar: i) la formación de una cultura de evaluación dentro de la administración pública, incluido especialmente el fortalecimiento de los ministerios y los organismos en la metodología de marco lógico, en el mejoramiento de indicadores de resultado y en la producción regular de la información necesaria para la evaluación; ii) una contribución limitada a la formulación de políticas. En este respecto, las EPG y las EI arrojan luz sobre la factibilidad, los costos y la efectividad de los programas que desarrollan las políticas actuales y sobre la conexión lógica entre programa y política; las EI son, además, un insumo fundamental para juzgar si los resultados finales del programa y, a través del programa, de la política misma, se han logrado o no, o si se necesitan o no políticas o

instrumentos complementarios o alternativos para conseguir el cambio deseado; iii) una contribución al fortalecimiento de la transparencia gubernamental, y iv) un aporte medular al monitoreo y al control de la efectividad y la eficiencia de los programas del gobierno.

20. Balance cualitativo del papel de los actores públicos del PE:

- La Secretaría de la Presidencia y el Ministerio de Planificación limitan generalmente su participación a las discusiones de orientación del PE. En cuanto a los procedimientos mismos del PE, estas dos importantes entidades del Ejecutivo se circunscriben a proponer programas para evaluar y a participar en la selección de panelistas junto con la DIPRES. De manera que la visión y la gestión del PE estriban fundamentalmente en la DIPRES.
- Respecto a los especialistas sectoriales de la DIPRES. La cultura orientada a resultados está apenas creciendo entre ellos, en la medida en que este personal se renueva o renueva su formación y sus instrumentos de trabajo y desarrolla prácticas conjuntas con la División de Control de Gestión de la misma DIPRES. Hasta hace apenas poco tiempo, el personal de presupuesto estaba sólo filosóficamente identificado con el PE; en los últimos años se observa mayor apropiación y compromiso con el Programa. Es importante observar, en este contexto, que los Servicios demandan generalmente una mayor especialización sectorial en las evaluaciones y que los especialistas sectoriales de la DIPRES pueden enriquecer los términos de referencia y los contenidos mismos de las evaluaciones con asistencia, documentación y discusión de las materias sectoriales o específicas del programa.
- Las contrapartes institucionales se interesan y se involucran considerablemente en la evaluación desde el momento mismo en que su programa es seleccionado y deben preparar la información básica requerida por los evaluadores. Pero el nivel de interés y participación, manifiesto en el nivel del programa, se debilita en la medida en que se asciende hacia cargos superiores de los Servicios y de los Ministerios.
- Los congresistas están llamados a observar y discutir los fundamentos, las conclusiones y las recomendaciones producidas por el PE. Sin embargo, el uso de la evaluación por parte del Congreso parece haber sido, en la práctica, limitado. Desde el punto de vista de su participación en el Programa de Evaluación, el Congreso se ha limitado generalmente a recomendar muy pocos programas para ser evaluados. Los congresistas, si bien celebran la calidad y la prontitud de la información producida por el PE, y respaldan el Programa, no parecen utilizar esta información ni aportar creativamente al PE (por ejemplo, con más iniciativas de programas a evaluar o con reflexiones sobre la calidad de los programas evaluados) en la medida en que están posicionados para hacerlo.

21. *La metodología del PE.* La sencilla y estandarizada metodología de marco lógico de la DIPRES, así como los formatos que se utilizan para las EPG, han sido sumamente valiosos para lograr evaluaciones objetivas y sistemáticas de un gran número de programas año tras año. La DIPRES requiere que cada evaluación de EPG contenga un marco lógico para el programa evaluado; sin embargo, no todos los programas evaluados contienen en realidad un marco lógico o no todos tienen un marco lógico adecuado. Esta deficiencia de los programas era más evidente durante los primeros años del Programa; se ha venido reduciendo desde que, en 1999, la DIPRES exige ese marco lógico en los programas y lo aplica sistemáticamente durante la evaluación.

22. *Balance cualitativo de los procesos operativos: a) dentro de la División de Control de Gestión.* El personal de evaluación de la DIPRES inicia el proceso de

evaluación programa por programa; imparte capacitación y presta apoyo a los servicios y los evaluadores durante el proceso; recibe, revisa y trata uno por uno los informes de avance, preliminares finales y finales; discute los resultados con las instituciones o ministerios participantes, como también los resultados y las posibles implicaciones presupuestarias en reuniones internas de la DIPRES; prepara acuerdos sobre los compromisos de perfeccionamiento de los programas evaluados; prepara también informes de síntesis para el Congreso y sostiene discusiones con miembros del Congreso cuando éstos lo requieren; mantiene un sitio Web completo y archivos organizados; hace su propio monitoreo y lleva sus propios indicadores de desempeño; y regularmente hace su propia revisión y rediseño de procesos, la difusión y capacitación de su propio sistema dentro y (ocasionalmente) fuera de Chile.⁸ Todo lo anterior con una dotación de una Jefa de la DCG, dos gerentes especialistas en evaluación (uno para EPG, uno para EI), cinco profesionales y un asistente administrativo que también comparte la responsabilidad de las tres líneas de evaluación EPG, EI y ECG y –en el caso de la Jefa de la DCG, tiene además la responsabilidad de todo el Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados.

23. *Balance cualitativo de los procesos operativos: b) Selección de programas.* Ni el Congreso ni los otros ministerios participantes⁹ parecen tener criterios de selección preestablecidos ni para identificar el universo de los programas susceptibles de ser evaluados en estricto sentido¹⁰, ni para la selección de los programas que habrán de evaluarse en un año dado.¹¹ Así las cosas, y mientras no se identifique un universo de programas que cumple con los requisitos de un programa susceptible de ser evaluado *strictu sensu*, y mientras no se especifiquen a priori los criterios de selección, junto con sus indicadores y sus pesos relativos, la selección de programas continuará obedeciendo flexiblemente a necesidades de producción de información de evaluación identificadas anualmente por el Comité Interministerial o por el Congreso.

24. *Balance cualitativo de los procesos operativos: c) Selección de los evaluadores.* Aunque los factores de ponderación o los pesos relativos de la selección han cambiado, y podrían volver a cambiar con el tiempo, los participantes involucrados en el proceso de

⁸ La demanda por presentaciones internacionales del PE de la DIPRES, sea para fines de capacitación, de intercambio de buenas prácticas o de referente internacional, ha estado creciendo en los últimos años.

⁹ La SEGPRES y el MIDEPLAN pueden también participar en la identificación de programas para la evaluación, en su condición de miembros del Comité Interministerial. Por ejemplo, en el 2003 la SEGPRES propuso 15 programas para incluir en el Protocolo (sin criterio explícito de selección más allá de un problema por resolver) de los cuales se aceptaron 4.

¹⁰ De hecho, la DCG estableció en diciembre del 2004 una metodología para el cálculo del indicador de cobertura de presupuesto por parte del PE. Según se plantea más adelante, este indicador es muy necesario para medir la eficacia o efectividad del Programa. La pauta metodológica de Diciembre del 2004 no se extendió de la identificación de aquellos programas del gobierno que han sido diseñados y ejecutados de acuerdo con el concepto y la estructura de programa y que podrían, por ende, ser evaluados con todos los requisitos estándares de la evaluación de programas. Cf. “Cobertura del Programa de Evaluación. Indicador Porcentaje del Presupuesto Evaluado en Relación al Presupuesto Evaluable” Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión, Santiago, Diciembre de 2004.

¹¹ Para más detalle ver el documento “Cobertura del Programa de Evaluación. Indicador Porcentaje del Presupuesto Evaluado en Relación al Presupuesto Evaluable” Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión, Santiago, Diciembre de 2004.

evaluación reconocen que la selección es guiada por criterios técnicos y es ejecutada mediante un proceso transparente y competitivo.

25. En el caso de las EPG, cuando menos uno de los miembros del panel debe ser un experto en el sector del programa y la DCG estima que por estos años están contratando a evaluadores que corresponden aproximadamente al nivel de competencia promedio de los evaluadores de programas disponibles en el país. Aunque la “Pauta” de selección privilegia a los profesionales que tienen experiencia anterior con evaluación en general (no necesariamente con las propias evaluaciones del PE), cada año aproximadamente el 18% de los evaluadores que se postulan son nuevos. El desempeño de los evaluadores contratados para ejercicios anteriores, medido según los resultados de encuestas,¹² se tiene en cuenta en el proceso de selección de evaluadores para el ejercicio corriente.

26. *Balance cualitativo de los procesos operativos: d) el Informe de Evaluación y sus usos.* Los resultados indican que los términos de referencia conducen a recomendaciones que son lo suficientemente específicas como para servir de base a los (muy concretos) Compromisos Institucionales. Aunque no todas las recomendaciones se formulan con el mismo nivel de especificidad y claridad, siempre proporcionan posibles puntos de acceso para mejorar el programa.

- Cuando se evaluó la calidad de los informes de EPG con relación a los estándares internacionales generalmente aceptados para evaluaciones de escritorio¹³, se encontró que los reportes no alcanzaron a veces dichos estándares. Cuando se buscaron las causas de esta debilidad, se encontró que, cuando ella ocurre, no se debe a la metodología prescrita por la DIPRES (la cual sí está generalmente conforme con las mejores prácticas internacionales) sino a la naturaleza del programa evaluado, a las debilidades de diseño del programa o a la disponibilidad de información para la evaluación.

Con formato: Numeración y viñetas

27. En cuanto a la calidad de los informes de EI, se encontró que los evaluadores cumplen hasta donde les es posible con los términos de referencia estándar indicados por la DIPRES para todas las evaluaciones de impacto. El marco conceptual de las EI, definido en los Términos Técnicos de Referencia, enfatiza los productos, los resultados (resultados intermedios) y el impacto (resultados finales) de los programas. Nuevamente se encontraron falencias con relación a los requerimientos decantados por las mejores prácticas internacionales. Y, otra vez, se encontró que la deficiencia de los informes no se debía a los Términos Técnicos de Referencia preparados por la DIPRES para las EI sino a limitaciones estructurales o de diseño de los programas evaluados.

¹² “Informe Evaluación Proceso” DIPRES, División de Control de Gestión, realizado anualmente al final de cada proceso de evaluación de programas gubernamentales, que incluye una sección sobre el desempeño del panel de evaluadores.

¹³ Incluyeron la organización y la claridad de los informes, la racionalidad del programa, la lógica del programa, el enfoque de la evaluación, la metodología de la evaluación, la calidad de los hallazgos y la calidad de las conclusiones y recomendaciones.

28. *Indicadores de producción del PE: a) Reportes de evaluación.* Entre 1997 y 2004 se han evaluado 172 programas públicos, 158 a través de EPG y 14 de EI; 90% de los programas evaluados corresponden a funciones sociales. En los primeros años del Programa, el número promedio de evaluaciones anuales fue de alrededor de 20;¹⁴ en los últimos tres años ese promedio se ha venido reduciendo para situarse actualmente en 17 programas evaluados por año. El promedio reciente corresponde a la capacidad actual de manejo por parte de la DCG. Sucede que ahora la DCG maneja, además de las tradicionales Evaluaciones EPG, las EI y las Comprensivas del Gasto (ECG) y el seguimiento a los Compromisos Institucionales.

29. El PE evalúa regularmente un porcentaje considerable del gasto, especialmente del gasto susceptible de ser organizado como programa evaluable. El valor de la asignación presupuestaria para los programas evaluados entre 1997 y 2003 ascendió aproximadamente a 2,540 millones de dólares o alrededor del 20 % del total del gasto presupuestario. Como no todo el gasto público es susceptible de una EPG o una EI, el gasto evaluado representa una proporción aún mayor del gasto susceptible de evaluación. Esta última proporción fue estimada, por ejemplo, en 64% en el periodo 1997-2004.

30. La distribución de evaluaciones 1997-2004, por sector o ministerio, presenta una moderada concentración en los ministerios de Educación (26), Planificación (20), Economía (19) y Salud (16). En cambio, cuando se mide la concentración por el valor presupuestario del programa evaluado, se encuentra una altísima concentración en los programas de la función social (89.6%) frente a los de función económica (8.7%) o de función general.

31. *Indicadores de producción del PE: b) Seguimiento y cumplimiento de Compromisos institucionales.* Sobre un universo de 77 programas que hasta junio de 2004 contaban con seguimiento, las instituciones respectivas han cumplido completamente con el 70% de los compromisos establecidos, parcialmente con el 20% de ellos, mientras que un 10% no se han cumplido aún.¹⁵

32. *Indicadores de resultados intermedios del PE.* Los resultados de la Encuesta Anónima conducida por la DIPRES en enero de 2004,¹⁶ (correspondiente a los programas evaluados en el período 2000-2003) muestran que:

- En cuanto al fortalecimiento de la *capacidad de evaluación de los responsables de programas*, el 75% de los responsables de programas y el 73% de los coordinadores ministeriales consideran que dichas capacidades han mejorado en la mayoría o en la totalidad del equipo del Programa, como resultado de las evaluaciones efectuadas
- En cuanto a la *apropiación de los resultados de evaluación por las contrapartes institucionales*, el 84% de los responsables de los programas y el 73% de los Coordinadores Ministeriales afirman que los resultados de la evaluación fueron difundidos y analizados con la mayoría o con todo el equipo a cargo del programa. Al

¹⁴ Con la sola excepción de 1998, cuando se evaluaron 40 programas.

¹⁵ Corresponde a los compromisos hasta el 30 de junio de 2004

¹⁶ Para asegurar que la encuesta fuera anónima, ésta se realizó por vía electrónica en un sitio web. La tasa de respuesta total fue de 62%, es decir 84 de 136 (94 de Agencias y 42 de Ministerios) encuestados respondieron.

respecto, el 92% de los Jefes de Dirección de Planificación y Presupuesto (DIPLAP) o cargos similares en los Servicios y el 70% de los responsables de programas evaluados indican que la mayoría o todos los resultados fueron difundidos y analizados con el nivel directivo. Por otro lado, un 16% de los responsables de programa señala que excepcionalmente ocurre que los resultados de la evaluación sean difundidos y analizados con el nivel directivo del Servicio. Esta misma observación (débil apropiación de las evaluaciones por parte del nivel directivo del Servicio o del Ministerio) fue corroborada en las entrevistas y los grupos focales realizados para esta evaluación.

- En cuanto a los *usos de las evaluaciones para las decisiones presupuestarias por el Servicio*, el 56% de los responsables de programas evaluados y el 61% de los Jefes de DIPLAP o cargos similares de las Agencias señalan que los resultados de las evaluaciones fueron utilizados en el análisis de asignación de recursos durante el proceso de elaboración de la propuesta de presupuesto de la Agencia respectiva.
- Respecto al *uso de las evaluaciones para la toma de decisiones de los Ministerios* a las cuales pertenecen los programas, el 49% de los responsables de programas evaluados, el 47% de los coordinadores ministeriales y el 60% de los Jefes de DIPLAP de los Ministerios señalan que la información ha servido para analizar la asignación de recursos en este nivel de coordinación de las políticas sectoriales. Nuevamente, las encuestas y los grupos focales realizados para esta evaluación confirmaron que los ministerios hacen un uso limitado de las evaluaciones para sus decisiones presupuestarias. Respecto a la manera como influyen las evaluaciones en las decisiones presupuestarias de los ministerios, los coordinadores ministeriales y los Jefes de DIPLAP de los Ministerios observaron que los resultados de las evaluaciones se utilizan para: redistribuir recursos al interior del programa en alrededor del 25% de los casos, para justificar la asignación de recursos existentes del programa en alrededor del 30% de los casos; y para realizar cambios en los procesos del programa en un promedio de alrededor del 30% de los casos.

33. *Indicadores de resultados finales del PE:* a) En cuanto a la integración de los resultados de evaluación en el ciclo del presupuesto y en el mejoramiento de los programas, la tabla siguiente evidencia que las evaluaciones llevan en un altísimo porcentaje de los casos a modificaciones importantes o rediseños sustantivos de los programas.

Distribución de Programas por categorías. 2000- 2003

Categorías - Efecto de la evaluación	Año (t)* presupuesto (MM Pesos)	Año (t) presupuesto (%)	Año (t+1) presupuesto (MM Pesos)	Año (t+1) presupuesto (%)
Ajustes menores	56,772	9.10%	52,696	8.50%
Modificaciones importantes	211,961	33.80%	211,622	34.20%
Reubicación Institucional	17,157	2.70%	17,237	2.80%
Rediseño sustantivo	321,979	51.40%	329,746	53.20%
Finalización del programa	18,325	2.90%	8,080	1.30%
Total	626,194	100.00%	619,381	100.00%

Nota: * Año (t) es el año de la evaluación.

Fuente: Estimaciones Banco Mundial con base en datos de la DIPRES.

34. La siguiente tabla presenta la evolución del gasto asignado en el presupuesto a programas que han tenido una evaluación en los últimos dos años (2002 y 2003),

distinguiéndose tres grandes grupos según la naturaleza de las recomendaciones de los evaluadores: A) programas que no requieren modificaciones o que sólo requieren ajustes menores en el diseño de algún componente, en los procesos de gestión interna o la generación de información o de reubicación institucional; B) programas que requieren de rediseños sustantivos para alcanzar sus objetivos; y C) programas que deben ser descontinuados.¹⁷

35. El resultado de las evaluaciones producidas entre 2002 y 2003 indica que, de un total de 30 programas evaluados, 22 programas se ubicaron en el grupo A, 7 programas se ubicaron en el grupo B y 4 programas se ubicaron en el grupo C. Las asignaciones de recursos a estos programas en el presupuesto del año siguiente a su evaluación indican que los programas que fueron evaluados favorablemente o que requirieron ajustes menores en el diseño o en los procesos de gestión interna, incrementaron su presupuesto en 1% en el año posterior al que fueran evaluados; los programas que requirieron rediseño sustantivo experimentaron una reducción equivalente al 11% de su presupuesto previo; y los programas a los que se recomendó su terminación redujeron sus recursos en 57% de su presupuesto previo.¹⁸

Evaluación de Programas (EPG) y (EI) 2002 y 2003

(En millones de pesos de 2004)							
Categorías	EVALUACIONES 2002		EVALUACIONES 2003		TOTAL		
	Presupuesto Programas		Presupuesto Programas		Presupuesto Programas		
	2002	Diferencias 2003-2002	2003	Diferencias 2004-2003	2002+2003	Diferencias	Tasa de Variación
A. Ajustes Menores, modificaciones en el diseño de algunos componentes y/o procesos de gestión interna y/o reubicación institucional 1/	88,956	1,967	71,043	(570)	160,000	1,398	0.9%
B. Rediseño sustantivo del programa 2/	33,303	(616)	15,092	(4,583)	48,395	(5,199)	-10.7%
C. Finalización 3/	4,523	(2,105)	5,577	(3,640)	10,100	(5,745)	-56.9%

1/ Los programas evaluados el año 2002 incluyen: Generación de Capacidades en Localidades Pobres; Establecimiento y Desarrollo de una Política Cultural de Visión Global Exterior, Actividades Específicas en el Exterior, Programa de Mejoramiento Educativo, Programa Explora, Subsidio al Transporte Regional, Chile Barrio, Asistencia Técnica, Chile Compras, Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal, Programas de Promoción Deportiva, y Consejo Nacional de Protección de la Ancianidad. Los programas evaluados el año 2003 incluyen: Vacaciones Tercera Edad, Fortalecimiento de la Capacidad Fiscalizadora, Textos Escolares Educación Básica y Media, Préstamos Médicos, Seguridad y Participación Ciudadana, Programa de Asistencia Jurídica (CAJ-PAJ), Proyectos Asociativos de Fomento (PROFOS), Fondo de Promoción de Exportaciones, Programa de Mejoramiento Urbano, y Programa de Relaciones Familiares.

2/ Los programas evaluados el año 2002 incluyen: Salud Mental y Fondo de Tierras y Aguas Indígenas.

Los programas evaluados el año 2003 incluyen: Educación de Adultos EFA y ETEA, Centros de Atención Integral y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, Centros de Información y Difusión Juvenil, Telecentros Comunitarios y Programa de Fomento a la Pequeña y Mediana Minería.

3/ Los programas evaluados el año 2002 incluyen: Perfeccionamiento Fundamental de Docentes y Prorural.

Los programas evaluados el año 2003 incluyen: Fomento a la Inversión Privada y Segmentación Penitenciaria.

Fuente: DIPRES

36. *Indicadores de resultados finales del PE: b)* En cuanto al uso de la evaluación por el Congreso Nacional. La Comisión Mixta de Presupuesto del Congreso tiene subcomités que se ocupan de la discusión de las asignaciones para programas sectoriales específicos. Estos subcomités sectoriales acogen generalmente los reportes de las

¹⁷ Minuta DIPRES Efectos Presupuestarios 2002 y 2003.

¹⁸ Cuando se ha mantenido una asignación de recursos es porque existen gastos de arrastre generados en períodos anteriores.

evaluaciones. Respecto de la formulación y aprobación de la Ley de Presupuestos, en el caso de la evaluación del Programa de Equipamiento Comunitario, las recomendaciones apuntaron a una reorganización sustancial, que determinó su división en dos programas. Estas recomendaciones fueron recogidas en la Ley de presupuesto del 2002 que abrió dos líneas presupuestarias para financiar la bifurcación del programa en las dos nuevas líneas. Como resultado de estos cambios, el presupuesto del 2002 para el programa se redujo a 1,501 millones de pesos, comparados con 2,681 millones en 2001. Consecuencias semejantes tuvo la evaluación del Fondo de Promoción de Exportaciones, caso en el cual la evaluación recomendó reformas en los componentes del programa y en sus sistemas de gestión. La Ley de Presupuesto del 2004 acogió las recomendaciones de reorganización y redujo consecuentemente los recursos asignados. En efecto, el presupuesto del programa del Fondo de Promoción de Exportaciones, que cuenta con recursos en pesos chilenos y dólares, pasó de MM\$ 1,116 y US\$ 2,934,000 en 2003 a MM\$ 1,691 y US\$ 986,000 en 2004.

37. *Indicadores de resultados finales del PE:* c) en cuanto al *mejoramiento de la gestión de las instituciones*, como resultado de aspectos tales como el aprendizaje institucional de los gerentes o de las personas responsables de la ejecución de las políticas y programas, conceptualmente e instrumentalmente. El PE contribuye a fortalecer la gestión de las instituciones gracias al proceso de aprendizaje institucional iniciado por la evaluación. Al final de la evaluación del Fondo de Promoción de Exportaciones, por ejemplo, Pro-Chile estuvo en capacidad de presentar sus propias conclusiones y propuestas y negociarlas en pie de igualdad con la DIPRES. Otro tanto ocurrió con MINVU en el caso de la evaluación del programa de Equipamiento Comunitario. De hecho, esta evaluación confirmó y fortaleció las ideas que tenía MINVU sobre la necesidad de reestructurar el programa; pero sentó precedentes sobre la manera de evaluar que fortalecieron la capacidad del MINVU para interactuar con la DIPRES en próximas evaluaciones. Asimismo, el Programa de Telecentros Comunitarios fue sometido a un rediseño completo como resultado de la evaluación.

38. *La eficiencia y economía en el uso de los recursos.* El costo del Programa (incluido el personal del programa, los honorarios de EPG y EI y los bienes y servicios de consumo del programa) pasó de 272.4 millones de pesos en el 2000 a 475 millones en el 2001, 480.5 en el 2002 y 412.5 en el 2003 (pesos del 2004). El presupuesto asignado para el 2004 fue de 481.9 millones. El salto del costo del Programa entre el 2000 y el 2001 se debió principalmente a la introducción de las EI. A partir del 2001 se han aumentado los recursos para las EI mientras que para las EPG éstos han disminuido regularmente. El personal del Programa se ha mantenido esencialmente el mismo desde el 2001 (un jefe, un coordinador para EI y cinco analistas permanentes) no obstante el crecimiento en el número de Compromisos que deben ser establecidos y monitoreados.

39. El costo promedio por programa evaluado en la línea EPG ha aumentado ligeramente, de 6.8 millones de pesos en el 2001 a 7.1 millones en el 2003. La mayor parte de este incremento se debe a un ligero aumento en los honorarios de los evaluadores y, en menor medida, a la nueva práctica de financiar estudios complementarios (generalmente actividades expeditas para la recolección de información primaria) en los casos de ciertas EPG que así lo requieren. El número y el valor total de estos estudios

complementarios varía cada año. El costo promedio de una EI se ha mantenido en alrededor de 55.5 millones de pesos entre el 2002 y el 2003.

40. La siguiente tabla presenta la relación entre el costo anual de las evaluaciones y el valor presupuestario de los programas evaluados. La cifra del valor total de los programas evaluados debe tomarse con cautela por cuanto algunos de los programas evaluados tienen costos dispersos en el presupuesto y resulta difícil identificar el total exacto de su valor presupuestario.¹⁹ Además, ha de tenerse en cuenta que el valor presupuestario de un programa no es, en el caso de Chile, criterio determinante para ser seleccionado para evaluación.

Costo de la Evaluación como Porcentaje del Gasto
(miles de pesos 2004)

AÑO	Ppto. Programas evaluados	Gasto EPG y EI	Gasto PE/ Gasto programas evaluados
2000	194,649,791	272,457	0.14%
2001	286,887,692	474,955	0.17%
2002	125,963,156	480,511	0.38%
2003	81,715,422	412,520	0.50%

Fuente: DIPRES

41. Un análisis internacional comparado de costos de producción de evaluaciones similares, proporcionadas por organizaciones públicas o privadas, difícilmente arrojaría pautas válidas de eficiencia. Sucede que el costo absoluto de las evaluaciones depende en gran medida de la manera como cada país comisiona y paga las evaluaciones (en el caso de Chile, por ejemplo, involucra una licitación competitiva para la contratación de evaluadores externos, mientras en la mayor parte de los países la evaluación la realizan entidades del propio gobierno, muchas veces de manera asociativa entre varias entidades) y de la estructura de costos de la producción de la evaluación —demanda y oferta de evaluadores y honorarios en campos similares o relacionados (por ejemplo, análisis estadístico)— la cual es exclusiva de cada país.²⁰ El costo relativo de un programa de evaluación depende también del número de programas evaluados y de la proporción que éstos representan dentro del gasto total. Asimismo, los requerimientos o la estrategia de levantamiento de datos varían de un país al otro. Por las anteriores razones, resulta más apropiado comparar el porcentaje de presupuesto que se asigna generalmente a Monitoreo y Evaluación. En este sentido, se tiene que, en promedio, los países OECD

¹⁹El gasto total de los programas evaluados podría no incluir en algunos casos la totalidad de sus costos, por ejemplo algunos costos relacionados con gastos administrativos, no obstante estos son marginales respecto del gasto total del programa identificado en las evaluaciones.

²⁰ Saber que una EPG costaría, por ejemplo, un 50% más en los EE.UU. que en otro país tiene poca o ninguna importancia, puesto que el sistema es único para cada país.

asignan 3% del presupuesto total al monitoreo y evaluación del programa.²¹ Por los años en los cuales Australia tuvo un sistema de evaluación centralizado en el Ministerio de Finanzas (que son los años mas comparables con el PE de la DIPRES), ese país dedicaba alrededor de 0.8% de su gasto a la evaluación. Chile dedica proporción muchas veces inferior, lo cual es, en principio, un indicio (no una prueba contundente) de la eficiencia del Programa de la DIPRES en términos internacionales. El costo promedio de una EI (alrededor de US\$ 90.000) parece en todo caso bajo ante los estándares de costos de similares evaluaciones de impacto auspiciadas por organismos internacionales.

²¹ Estimación provista por Universalía, firma especializada en evaluaciones de gasto y basada en Canadá.

3. Análisis y Conclusiones

42. Esta sección de Análisis y Conclusiones resume y analiza las características particulares del PE de la DIPRES y sintetiza sus principales fortalezas y debilidades, tanto respecto de las etapas avanzadas de desarrollo del Programa cuanto con relación a los desafíos perceptibles en el futuro próximo. La Sección concluye con una síntesis de las principales conclusiones.

43. **Las características del PE.** El PE de la DIPRES tiene elementos constitutivos que lo distinguen de otros programas de evaluación que se desarrollan tanto en Chile como en el exterior.

44. El Programa es manejado por la DIPRES, como parte del proceso de análisis para la formulación presupuestaria con el objeto de contribuir a la discusión y toma de decisiones dentro del Ejecutivo y también en el Congreso. El uso de las evaluaciones para decisiones presupuestarias es una característica especial del PE, que le da mayor poder a los resultados de las evaluaciones y a los Compromisos Institucionales. No todos los países con sistemas de evaluación similares a Chile logran una conexión tan ajustada y oportuna entre los resultados de la evaluación y el proceso presupuestario, tanto para la preparación del presupuesto cuanto para su discusión y aprobación en el Congreso.

45. El manejo del PE es altamente centralizado, disciplinado y rutinario y los términos de referencia de las evaluaciones ofrecen poca discreción a los evaluadores en cuanto al enfoque de la evaluación. Estas características aseguran estándares de cantidad, de calidad, de costos y de tiempos de cumplimiento de las evaluaciones. Estos estándares son esenciales para relacionar el PE con el ciclo presupuestario y para asegurar la sostenibilidad de la evaluación y su acumulación de una cobertura de gasto cada vez mayor. La armonización de los tiempos de la evaluación con los tiempos del presupuesto es crucial para la eficacia y la eficiencia del PE. Los métodos estandarizados y los tiempos de entrega monitoreados cuidadosamente le permiten a la DIPRES reunir oportunamente el número proyectado de informes de evaluación año tras año. En ello, el PE de la DIPRES se distingue de programas de evaluaciones ocasionales (como sucede, por ejemplo, con evaluaciones sectoriales auspiciadas por organismos internacionales), que pueden ser más experimentales o novedosas; pero que no tienen la regularidad industrial que interesa a la DIPRES para que el PE sirva a sus objetivos. De todas maneras, el PE de la DIPRES no excluye sino que es compatible con otras evaluaciones sectoriales y, de hecho, se apoya en ellas cada vez que existen.

46. El Programa opera mediante la comisión de evaluaciones externas, realizadas por agentes independientes al programa y a la entidad responsable del mismo. Esta externalidad es prenda de objetividad y transparencia y es el pilar de la credibilidad del Programa. En esto el PE de la DIPRES se distingue de programas de auto-evaluación o de evaluaciones efectuadas por otras agencias del Gobierno. La otra cara de la moneda consiste en que la comisión de evaluaciones externas agrega costos (o los hace más visibles) al programa de evaluación y crea desafíos especiales en materia de interés, asimilación y apropiación por parte del Servicio o del Ministerio respectivo.

47. El PE busca producir información útil sobre programas o actividades de gasto que pueden ser mejorados o eliminados valiéndose de la palanca de las decisiones presupuestarias. Por esta razón, el PE no sigue un orden de prioridades rígido ni una regla fija para aplicar los criterios descritos anteriormente para seleccionar los programas a evaluar. Múltiples agencias y actores indican o recomiendan programas a ser evaluados y, al final de cuentas, la DIPRES flexibiliza el concepto de programa para atender las necesidades que el Ejecutivo o el Legislativo tienen de indicadores de resultados de un programa de gasto (o aún de una unidad de la Administración Pública o de una actividad o conjunto de actividades de ésta). La DIPRES está dispuesta a sacrificar estándares abstractos de evaluación con tal de producir información útil, contribuir al fortalecimiento de los programas y estimular la producción de información que sienta las bases para que Chile pueda alcanzar estándares cada vez más altos de resultados.

48. La calidad de las evaluaciones depende de: i) la calidad de diseño del programa, ii) la información disponible (EPG y EI) o susceptible de ser producida (EI), iii) la independencia técnica de los evaluadores, iv) la dedicación o el tiempo de esfuerzo efectivo de los evaluadores y v) los conocimientos técnicos especializados, tanto en metodología de evaluación cuanto en el tema o sector del programa, de los evaluadores externos. Los factores i) y ii) sólo pueden ser parcialmente controlados por la DIPRES mediante la selección de los programas; los factores iii), iv) y v) quedan en gran medida bajo el control de la DIPRES a través de sus procedimientos y de la selección y evaluación de los evaluadores.²² Si bien las evaluaciones necesitan del concurso de las agencias responsables de los programas, principalmente para el suministro de información, en términos generales la calidad de las EPG y las EI es relativamente independiente de factores controlados por los ministerios o los servicios. Esta característica es ventajosa para asegurar estándares de calidad y eficacia del PE; pero, nuevamente, crea desafíos de interés y apropiación por parte de los Servicios y los Ministerios, especialmente en los niveles altos de unos y otros.

49. La realización del valor agregado por el proceso de evaluación, mediante la utilización de las recomendaciones de la evaluación, es garantizada por los procedimientos seguidos por la DIPRES para que las recomendaciones de las evaluaciones informen las decisiones del Ejecutivo en materia de mejoramiento de la gestión.

50. La debilidad observada en algunas de las EPG no se debe al grado de especificidad o a la calidad técnica de las recomendaciones en sí mismo consideradas sino a limitaciones en la calidad de la información en que se basan los reportes de evaluación. Cuando se buscaron las causas de esta debilidad se halló que ellas no se encuentran en la metodología prescrita por la DIPRES (la cual sí está generalmente conforme con las mejores prácticas internacionales) sino en la naturaleza del programa evaluado, en las debilidades de diseño del programa o en la imposibilidad de obtener la información indispensable para una evaluación completa. En algunos casos el Congreso o el Comité Inter-ministerial solicitan la evaluación de una unidad administrativa o de un

²² Bajo el supuesto, demostrado en la práctica de la DIPRES, de que ya existe suficiente masa crítica de evaluadores en el mercado chileno.

consejo asesor, los cuales no se ajustan, por razón de su propia naturaleza, al marco de un programa; ni tampoco permiten que se les aplique estrictamente la metodología de evaluación de programas. En otros casos, el programa no contó en su origen con un marco lógico sino que éste debió ser construido como parte del proceso de evaluación. Y ocurre que, la DIPRES ha optado deliberadamente por privilegiar la producción de información y recomendaciones útiles para las decisiones presupuestarias y para el mejoramiento del programa o de la unidad gubernamental evaluados, por encima de la satisfacción de todos los requisitos teóricos de una evaluación. De manera que el resultado observado sí es consistente con los objetivos del PE, así esté sacrificando temporalmente (mientras se avanza en el diseño y en la información de los programas) la pureza técnica que la teoría reclama de una evaluación completa.

51. Asimismo, el hecho de que algunas de las EI no cumplan con los cánones internacionales generalmente aceptados no se debe a falencias en los Términos Técnicos de Referencia preparados por la DIPRES para las EI, o a debilidades en el equipo evaluador, sino a limitaciones estructurales o de diseño de los programas evaluados o a la falta de información indispensable para una completa evaluación. Las EPG siguen metodologías sencillas, con énfasis en la producción expedita de resultados; los recursos son limitados y los informes se producen rápidamente. Una EPG puede llevar a la conclusión de que no existe suficiente información para una evaluación propiamente dicha y, por ende, llamar a la producción de esa información. Adicionalmente, una EPG puede llevar a la conclusión de que conviene realizar una evaluación de impacto o en mayor profundidad. De manera que la EPG produce, de todas maneras, una información útil.

52. Los resultados de evaluación alimentan sistemáticamente las decisiones presupuestarias y los compromisos para el mejoramiento de la gestión de los programas (los llamados Compromisos Institucionales). Estos últimos son acordados entre la DIPRES y las instituciones y a ellos da seguimiento el Ejecutivo y toma las medidas a que hubiere lugar. Cuando se hace necesario, porque los Compromisos Institucionales involucran reformas o decisiones legislativas, se someten las correspondientes propuestas a consideración del Congreso. Las Recomendaciones de la Evaluación y los Compromisos Institucionales incluyen, típicamente, el mejoramiento de los marcos lógicos, de los indicadores de desempeño y del sistema de planificación y control de los programas.

53. Las recomendaciones de las evaluaciones y los Compromisos Institucionales, contribuyen a orientar el presupuesto a la producción de resultados. En palabras de los propios gestores del PE, “Necesario es tener presente que todos los sistemas de presupuesto tienen tres objetivos: mantener la disciplina fiscal; eficiencia en la asignación de los recursos distribuyéndolos de acuerdo con las prioridades de gobierno y la efectividad de los programas; y eficiencia operacional promoviendo la eficiencia en la entrega de los servicios. Una gestión presupuestaria basada en resultados es necesaria

para el logro de los tres objetivos.²³ Como lo muestra la experiencia internacional, el camino hacia un presupuesto por resultados es de aproximaciones sucesivas, hasta el punto de que ningún país del mundo ha llegado completamente al soñado presupuesto por resultados. Dada la fase actual de desarrollo en el diseño de programas y en la identificación y mantenimiento de indicadores, el PE de la DIPRES utiliza todavía muchísimos indicadores de proceso; pero aumenta poco a poco los indicadores de resultados y apunta a llegar algún día hasta los indicadores de propósito u objetivo final del PE (el mejoramiento de la calidad del gasto).

54. Dentro del marco del SCG, el PE está ligado especialmente con las Definiciones Estratégicas, los Indicadores de Desempeño, el Programa de Mejoramiento de Gestión y el Balance de Gestión Integral. Los vínculos entre estos instrumentos del SCG se han venido reforzando año tras año. Estos vínculos son especialmente importantes en las siguientes fases de desarrollo del PE, las cuales requerirán de indicadores de resultados cada vez mejores y de conexiones cada vez más explícitas entre el programa evaluado y las definiciones y los productos estratégicos de las entidades y las políticas y prioridades gubernamentales.

55. El seguimiento del cumplimiento de los Compromisos Institucionales sucede dentro de un conjunto de actividades integradas, rutinarias y controladas centralmente (durante la formulación del presupuesto y la elaboración del Balance de Gestión Integral (BGI) en junio y diciembre de cada año correspondientemente) para informar sobre el desempeño de los programas y mejorar su diseño y resultados. Como el cumplimiento de los Compromisos es evaluado y reportado sistemáticamente, el PE propicia el uso de la evaluación por parte de las instituciones responsables del programa y prolonga el monitoreo con posterioridad al reporte mismo de evaluación. En esto también se distingue el PE de la DIPRES de otros programas de evaluación: las recomendaciones inspiran compromisos cuyo cumplimiento es vigilado y asegurado por la agencia que tiene la responsabilidad (y el poder) de proponer al Congreso los recursos que se asignan a cada programa.

56. El carácter público de la información permite la vigilancia ciudadana de los resultados de los programas.

57. **Las fortalezas y las debilidades del PE.** Conviene presentar las fortalezas y las debilidades de manera simultánea por cuanto ellas están ligadas dialécticamente: la fuente de las fortalezas crea, al mismo tiempo, vulnerabilidades en el Programa. Las conclusiones sientan las bases para que las recomendaciones puedan consolidar las fortalezas del PE mientras se corrigen o controlan las principales debilidades identificadas en el PE: i) las debilidades de los programas evaluados y de la información disponible, lo que afecta la calidad intrínseca de las evaluaciones y los fundamentos de sus conclusiones²⁴; ii) las debilidades en la apropiación del PE por parte de los altos

²³ Guzmán, Marcela “*Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena*” Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión, octubre de 2003. (Disponible en www.dipres.cl) pp. 6

²⁴ En algunos casos no se concluye sobre algunos aspectos por falta de información, en cambio en otros no se advierte que las conclusiones son con base en información incompleta.

mandos de Servicios y Ministerios, y iii) la todavía débil conexión lógica (o de diseño del programa) y empírica (indicadores) con las definiciones estratégicas de servicios, las políticas sectoriales y las prioridades gubernamentales. Los siguientes párrafos sintetizan las conclusiones del Informe con respecto a las fortalezas y a las debilidades del PE.

58. *Los objetivos y sus indicadores.* En primer lugar, las EPG y las EI tienen un bien definido conjunto de objetivos, lo que le ha permitido definir y refinar gradualmente sus indicadores de resultado. No obstante sus avances, el PE no consigue aún demostrar la manera específica o el grado en el cual contribuye a la elevación de la eficacia y eficiencia del gasto público. Esta evaluación reconoce que la conexión entre los resultados del Programa y su fin u objetivo final es técnicamente difícil; pero es un desafío que acecha la justificación última del PE y, como tal, merece dedicación de esfuerzos.

59. *La eficacia y la capacidad de gestión.* En segundo lugar, el PE ha auto-desarrollado capacidad de gestión en un área relativamente inédita. Los gestores del Programa han desarrollado, para sus dos componentes, procedimientos altamente regulados que garantizan la objetividad y el fundamento de las evaluaciones.²⁵ Los dos instrumentos, aplican metodologías y observan procedimientos estandarizados, con requerimientos precisos de información a las agencias responsables, con procesos competitivos de selección de evaluadores y con acompañamiento técnico y controles de calidad que respaldan la credibilidad alcanzada por el PE. Personal altamente especializado, formado en la misma División de Control de Gestión de la DIPRES, aplica los procedimientos, brinda asistencia técnica, acuerda y monitorea los compromisos de mejoramiento de programas con las agencias responsables y comunica los resultados de las evaluaciones a la Dirección y a los analistas sectoriales de la DIPRES para que ellos los hagan valer en las decisiones presupuestarias. La centralización del PE en la DIPRES ha permitido montar un programa simple, expedito, económico y confiable. Estas son fortalezas únicas, que constituyen un caso de “buena práctica” y un precedente en el plano mundial y deben ser preservadas aún a costa de las debilidades de las EPG y las EI que se vienen examinando.

60. *La calidad y el valor agregado de las evaluaciones.* Con respecto a la calidad, las evaluaciones se hacen competentemente y proporcionan valor agregado, tanto por su capacidad de enmarcar los programas dentro una lógica de objetivos, medios y resultados (gracias al Marco Lógico), cuanto por sus análisis y recomendaciones específicas, particularmente las recomendaciones para hacer más efectiva o más eficiente la gestión.

61. No obstante la afirmación general del párrafo anterior, la calidad de las evaluaciones sufre de las deficiencias del diseño de programas y de información. Sin embargo, el Programa agrega valor aun en aquellos casos en los cuales la evaluación concluye identificando estas carencias. A partir de allí la DIPRES prepara y monitorea Compromisos Institucionales para mejorar el programa evaluado e informa de estas

²⁵ A estos dos componentes habría que agregar la Evaluación Comprensiva del Gasto, ECG, si se quisiera completar el paquete de instrumentos de evaluación propiamente dicha que hacen parte del SCG. Este Informe no analiza la ECG por cuanto este tercer instrumento de evaluación desarrollado por la DIPRES no es objeto de esta evaluación.

necesidades para las decisiones presupuestarias que se van a tomar sobre ese programa. Este objetivo pragmático ha llevado a subordinar el concepto puro o normativo de evaluación a la urgencia de elevar la calidad del gasto. Según se dijo más arriba, la DIPRES ha optado deliberadamente por la aplicación flexible de estándares de evaluación a programas y situaciones que no satisfacen todos los requisitos teóricos de una evaluación de marco lógico o de una evaluación de impacto. Y lo ha hecho a conciencia de que la evaluación no constituye un fin en sí mismo sino que está al servicio de regir el gasto por sus resultados. Cuando ha sido necesario ofrecer información sobre el probable impacto de un programa que no cuenta con requerimientos técnicos ideales, tales como la línea de base o el grupo de control, la DIPRES ha flexibilizado los estándares de evaluación de impacto con el fin de informar las decisiones presupuestarias; cuando el gobierno ha necesitado de información sobre la calidad de gastos que no han seguido la estructura del marco lógico, la DIPRES ha buscado reorganizar estos gastos bajo tal estructura y ha aplicado una EPG para obtener la mejor evaluación posible. En uno y otro caso la DIPRES ha provisto la mejor evaluación posible, ha mejorado el diseño de los programas y ha comprometido a las agencias responsables a cumplir con requisitos que mejoren el concepto, la ejecución o las posibilidades de evaluación futura de esos mismos programas. La pureza de la evaluación ha quedado subordinada a la urgente necesidad de información y al mejoramiento gradual de los programas de gobierno.

62. *La conexión de la evaluación con los productos estratégicos, las políticas sectoriales y con prioridades gubernamentales.* Según las mejores prácticas internacionales, las evaluaciones deben conectar los resultados de los programas con los productos estratégicos y con las metas de política sectorial o inter-sectorial de un Gobierno. Sólo así se puede asegurar la coherencia entre el programa y el sector o la contribución del programa a las metas superiores de política (objetivos estratégicos). En el caso del PE, esa conexión se da a través de instrumentos (EPG, por ejemplo), mediante los cuales la DIPRES demanda de los Servicios y los Ministerios una mejor definición de sus estrategias²⁶. Las evaluaciones, sin embargo, siguen siendo débiles en lo que respecta a los vínculos causales que ligan las acciones del programa con los objetivos estratégicos y, por esta vía, con las prioridades programáticas del Gobierno. Si se subsanara esta debilidad, el PE reforzaría la cohesión del gasto público con las prioridades gubernamentales.

63. *Los costos y la eficiencia del PE.* Son innegables los buenos resultados del PE en términos de su efectividad. También existen bases para concluir que sus costos son muy bajos frente a sus resultados. Las comparaciones preliminares con los costos promedio de una evaluación individual de los sistemas similares de evaluación en Australia o Canadá indican que el sistema chileno opera a un costo total sustancialmente bajo. Además, las investigaciones hechas para este Informe, sobre los resultados y los usos de evaluaciones individuales, permiten concluir que el PE contribuye a mejorar la calidad del gasto público, aunque no sea posible cuantificar en qué medida.

²⁶ Las EPG y las EI evalúan el vínculo del programa con las definiciones o productos estratégicos del Servicio.

64. El indicador para el que en el momento de la evaluación había una estimación preliminar es de cobertura y consiste en la proporción que el gasto de programas evaluados representa respecto del gasto total evaluable. Este indicador resulta de particular importancia para el PE. Si bien es cierto que el valor de la asignación presupuestaria no ha sido en Chile el único criterio de selección de programas (y en algunos casos ni siquiera el criterio más importante), la relación que existe en Chile entre evaluación y presupuesto exige que se tenga un indicador, sólidamente documentado, de la magnitud del presupuesto susceptible de evaluación, de la proporción que representa el presupuesto evaluado con respecto al universo evaluable y de la relación entre los costos del programa y la proporción del presupuesto evaluado. Consecuente con ello, la DCG produjo en diciembre del 2004 la metodología para el cálculo y la estimación inicial de la cobertura del PE bajo el Indicador “Porcentaje de Presupuesto Evaluado en Relación al Presupuesto Evaluable”²⁷

65. **En síntesis:**

- En primer lugar, no se trata de un Programa que pueda suspenderse o detenerse en el tiempo. El ejercicio de evaluación del gasto, de manera semejante a como ocurre con las auditorías, es de carácter permanente, y pasa de un programa al otro, buscando siempre actualizar y ampliar su cobertura. Este Informe concluye con la necesidad de mantener el Programa de Evaluación, conservando su propósito principal de control y mejoramiento de la gestión gubernamental y reforzando el vínculo íntimo que existe entre el Programa de Evaluación y las decisiones presupuestarias. Al mismo tiempo, el Informe concluye que es posible continuar mejorando el PE sin amenazar la preservación de los logros alcanzados hasta ahora mediante las EPG y las EI. El PE tiene todavía debilidades que pueden ser superadas, bien sea para conectar mejor el programa con los objetivos superiores, bien para depurar sus indicadores costo-eficiencia resultado, ora para mejorar la calidad de sus productos (EPG y EI) o para reforzar la apropiación por parte de entidades distintas a la DIPRES y garantizar aún más la sostenibilidad del Programa.
- En segundo lugar, este Informe, llega a la conclusión de que las ventajas del manejo centralizado de la DIPRES son mayores que los beneficios que se derivarían del traslado de la responsabilidad de la gestión del PE a otras entidades o de la división de la gestión entre la DIPRES y otras entidades. Cosa distinta es que se refuercen, en el corto plazo, los mecanismos y los incentivos para una mayor participación de las contrapartes institucionales o las consultas con los beneficiarios de los programas.
- El Informe llega a la conclusión de que es conveniente seguir el camino estratégico ya trazado por la DIPRES, consistente en afianzar los fuertes vínculos actuales entre el PE y las decisiones presupuestarias y en vincular gradualmente el PE con las metas de las políticas del gobierno. El Informe confía en que ese camino ayudará tanto al mejor diseño de los programas objeto de evaluación y, por ende, a la calidad de las

²⁷ “Cobertura del Programa de Evaluación. Indicador Porcentaje del Presupuesto Evaluado en Relación al Presupuesto Evaluable” Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, División de Control de Gestión, Santiago, Diciembre de 2004.

evaluaciones mismas, cuanto a una mayor apropiación del PE por parte de los sectores responsables de las políticas, especialmente de los Ministerios. Por este camino, la evaluación se erigirá en instrumento medular de un presupuesto informado no sólo por resultados sino por metas y prioridades de gobierno.

- El PE de la DIPRES es ya un logro notable. La evidencia de otros países, con escasas excepciones, no indica que las prácticas sistemáticas de evaluación hayan sido fáciles de implantar o hayan efectuado una contribución importante para un mejor gobierno. La experiencia de la DIPRES de Chile, descrita y analizada en este estudio, indica que sí se ha conseguido establecer, en relativamente corto tiempo cuando se lo compara con países desarrollados de mayor trayectoria histórica en evaluación orientada a elevar la calidad del gasto, un programa complejo y eficaz y que, según la percepción de los participantes en el mismo, el número y la calidad de las evaluaciones y, sobre todo, sus usos prácticos, produce buenos resultados y se asegura que se apliquen. En cuanto precedente internacional de desarrollo exitoso, sistemático y sostenido, en un mar de muchos fracasos, de experiencias interrumpidas, o de éxitos sólo parciales, la comunidad internacional, y especialmente los países de desarrollo relativo similar, miran con esperanza y esperan aprender de la continuidad y la profundización del PE de la DIPRES.

4. Recomendaciones

66. En primer lugar, se recomienda mantener todos los elementos centrales del Programa, que son los que han asegurado que la evaluación en Chile funcione, es decir, que produce sistemáticamente evaluaciones sobre las que se actúa y –aparentemente— sobre una bajísima relación de costo-beneficio, debido a elementos particulares del diseño del programa y condiciones externas favorables. A continuación se identifican esos elementos:

- La rutina de producción bien diseñada, de las EPG y EI: Chile ha creado una “fábrica” de evaluaciones, que incluye una administración competente, personal comprometido, líderes visionarios, procesos eficientes y transparentes y tecnología actualizada. En opinión de esta evaluación, los tiempos para la preparación de las EPG, si bien breves, deben mantenerse. Sólo así se garantizará el servicio de las EPG a la preparación y aprobación del presupuesto anual. Por lo demás, no parecería que el mejoramiento de la calidad que se recomienda más adelante dependiese de una extensión del tiempo de la evaluación.
- Las EI están diseñadas de una manera muy lógica y minuciosa.
- El balance y la complementariedad entre EPG y EI
- El apoyo de la DIPRES en cuanto a la capacitación en los métodos de marco lógico y otros elementos conceptuales de las evaluaciones durante la preparación de éstas.
- El uso de evaluadores externos para asegurar independencia técnica y reforzar la credibilidad del Programa.
- Un sistema para asegurar que hay resultados (es decir, que los resultados se usan) y que fuerza sistemáticamente la integración de los resultados de evaluación en las decisiones de gestión, incluidas las decisiones presupuestarias.

67. La recomendación anterior se basa en el supuesto de que se mantengan las condiciones externas favorables que han posibilitado los resultados que está produciendo el PE.²⁸ Las principales de estas condiciones externas son:

- Una oficina de presupuesto extraordinariamente potente.
- Buena gestión financiera, capaz de conciliar los objetivos de equilibrio fiscal y calidad de resultados.
- Un alto grado de profesionalismo de los funcionarios públicos chilenos, que están empezando a estar imbuidos de elementos de una cultura basada en el desempeño.
- Las condiciones políticas particulares de Chile que favorecen la aplicación de expertos neutrales a los problemas de gestión y de política.

68. Dados los gigantescos logros alcanzados mediante las EPG y las EI, sería equivocado focalizar la agenda pendiente para el desarrollo del PE en las debilidades de EPG o de EI en cuanto instrumentos de evaluación propiamente dichos. Sin embargo, las siguientes recomendaciones contribuirían a subsanar las debilidades del Programa identificadas más arriba en la Sección de Conclusiones.

69. *Avanzar en la construcción de indicadores que ligen los resultados con los objetivos superiores del Programa.* Como se anotó, hoy por hoy, la matriz de marco lógico del PE no contiene supuestos ni considera factores de riesgo para la relación entre el *propósito* y el *fin.*, En el largo plazo sería muy útil tener un mejor entendimiento de la contribución precisa del programa al objetivo más amplio de mejorar la asignación de recursos públicos y de los factores que podrían poner esta contribución en riesgo. Desarrollar indicadores adecuados para esta conexión es necesariamente difícil y tomará tiempo conseguirlo. Empero, esta es un área clave para el desarrollo del PE en los próximos años y donde la utilidad del instrumento marco lógico puede aumentarse considerablemente.

70. *Robustecer la apropiación del PE por parte de los actores institucionales.* Es necesario desarrollar un compromiso más genuino y más proactivo de las instituciones y los ministerios con el PE. El Congreso suele reaccionar positivamente a las propuestas que hace la DIPRES con base en los resultados de las evaluaciones; pero parece hacer un uso muy limitado de las evaluaciones. Cabe continuar intensificando la comunicación de doble vía entre el PE y el personal sectorial de presupuesto de la DIPRES (jefes y analistas de sector presupuestario); el desafío inmediato de este personal consiste en aportar más sistemáticamente su conocimiento sectorial especializado al proceso de evaluación y en utilizar los resultados de las evaluaciones en la preparación y en el seguimiento del presupuesto. Estos funcionarios pueden aportar insumos claves al diseño de las evaluaciones y a la supervisión de los compromisos institucionales; de otro lado,

²⁸ De la replicabilidad o no de estas condiciones del entorno depende que el buen programa chileno de evaluación sea o no susceptible de ser ajustado y trasladado a otros países. Este habrá de ser un punto central en los programas de diseminación y capacitación que varios países solicitan hoy de la DIPRES.

ellos mismos pueden enriquecer grandemente su tarea si profundizan en el uso de las evaluaciones.

71. Para elevar la participación y la apropiación por parte del nivel de las políticas ministeriales o sectoriales, sin perder las ventajas de la centralización del PE, o del grado de objetividad que se asegura con las evaluaciones externas, se recomienda que la DIPRES realice y evalúe pilotos de evaluaciones que involucren al personal de los Servicios y, especialmente, de los Ministerios, en un mayor grado de participación en las etapas de planeación, ejecución, reporte y disseminación de resultados de la evaluación. Esta participación podría lograrse, por ejemplo, mediante la conformación de un comité conjunto de dirección (*steering committee*) o un panel de líderes o asesores de evaluación para cada evaluación individual. En particular, convendría que los analistas de política del nivel superior de las agencias y los ministerios participasen conjuntamente con los analistas sectoriales de la Dirección de Presupuesto en una EI que pusiera especial énfasis en las relaciones causales (la llamada *theory-based evaluation*). Esta EI focalizada en las relaciones causales serviría a su vez de insumo para la EI integral que realizan los evaluadores externos y estimularía la participación creativa del aporte del alto nivel técnico de las instituciones en los puntos que requieren el más alto grado de especialización sectorial.

72. *Consolidar instrumentos para medición de impacto de los programas.* Dos de las medidas más inmediatas que podría tomar la DIPRES para avanzar en el camino de medición de los resultados del PE son: i) incluir en las bases de datos de marcos lógicos de la DIPRES, las líneas de base (cobertura, calidad) de los programas en el momento de la evaluación. De esta manera se tendrán líneas de base confiables para futuras evaluaciones; ii) mantener e institucionalizar la práctica de incluir en la programación de evaluaciones casos piloto de evaluaciones repetidas de un mismo programa (o de evaluaciones multianuales) que permitan comparar la variación en efectividad o eficiencia imputable al PE.

73. *Mantener actualizado y utilizar regularmente el indicador de cobertura (eficacia) del PE con relación al presupuesto.* Conviene actualizar la metodología del indicador de cobertura del presupuesto evaluable cada vez que sufra modificaciones la estructura del presupuesto. Asimismo, conviene asegurar que el indicador, estimado inicialmente hacia fines del 2004, se lleva regularmente año por año.

74. *Proteger la capacidad de gestión del PE.* Según se dijo más arriba, la División de Control de Gestión, DGC, opera con el mínimo número de personal requerido y con cargas de trabajo y fechas límites ineludibles. Todo ello ocasiona vulnerabilidad en la gestión cuando quiera que alguno de los funcionarios responsables se vea en la necesidad de faltar a su trabajo. Una posible solución a esta fragilidad estacional consiste en formar “back-ups” o personal capacitado que pueda ser contratado de manera ocasional en los períodos de concentración del trabajo. Si ese personal adicional está debidamente entrenado, no menoscabaría las tasas de rendimiento ni la identidad corporativa que ha alcanzado el equipo del PE.

75. *Para proteger la calidad intrínseca de las evaluaciones*, se recomienda que los programas elegibles para una EPG o una EI sean sólo aquellos que corresponden efectivamente al concepto de programa y cuentan con un marco lógico idóneo antes de que se inicie la evaluación. Hacia allá han avanzado y continúan avanzando las exigencias que hace la DIPRES a los programas elegibles. De no reunirse este requisito, la DIPRES podría todavía evaluar el supuesto programa, con el fin de contribuir a identificar las necesidades de estructuración y de información del mismo. Pero convendría que lo hiciera subrayando explícitamente las limitaciones del objeto de evaluación, de manera que los usuarios de la evaluación fueran concientes de los débiles fundamentos de algunas de las conclusiones o de las restricciones para llegar a conclusiones más ambiciosas. Así se preservaría también la credibilidad en las EPG y las EI y se evitaría el uso distorsionado o inadecuado de estos poderosos instrumentos.

76. Como medida adicional a las acciones que viene adoptando la DIPRES para mejorar la calidad del diseño y de la información disponible en los programas a ser evaluados, este Informe recomienda que la DIPRES: a) contrate evaluaciones externas, ex-post, de la calidad de muestras de sus propias evaluaciones seleccionadas al azar, y b) mantenga y aún eleve la práctica de someter un mismo programa a más varias evaluaciones en distintos años.

77. Respecto de la adecuación gradual de las EI a los requerimientos metodológicos más estrictos de este instrumento, además de flexibilizar los requisitos de los TTR en la propuesta metodológica definitiva cuando quiera que aparezca que los TTR estándar no son aplicables al programa en cuestión (principalmente por falta de información en el momento de iniciación del programa), se recomienda: i) promover e inducir metodologías de evaluación idóneas para el trabajo que habrá de realizarse con datos limitados; ii) incluir, en las notas técnicas para los evaluadores, más preguntas sobre temas específicos, especialmente los temas que hacen explícita la teoría o la lógica y los riesgos del programa, y iii) registrar separadamente, para el conocimiento público, las evaluaciones que contaron con la información más indispensable para una EI, de aquellas que hubieron de realizarse con deficiencias notorias de información.