

Minuta

“Nueva Constitución, nueva evaluación: diagnóstico y propuestas para la evaluación de políticas, programas y proyectos públicos”.

Chile, apoyándose en experiencias de países como Inglaterra, Irlanda, Australia y Nueva Zelanda, ha logrado consolidar, quizás, la experiencia más avanzada en términos de sistemas de Monitoreo y Seguimiento de programas en Latinoamérica. Este sistema se inicia en 1990 y afianza durante la última década, logrando establecer un modelo de administración pública moderna que se rige bajo los conceptos de la gestión por resultados.

En el país existen actualmente dos sistemas de Seguimiento y Evaluación (SyE), que cubren en forma conjunta la acción del gobierno¹, las mismas se ubican en el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), en la Subsecretaría de Evaluación, y en el Ministerio de Hacienda, en la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

“La instalación de estos sistemas 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 gestión de un gasto público de calidad (asignación de recursos y selección de inversiones)”.²

En este marco, hay cierta coincidencia en que el país ha desarrollado una arquitectura institucional robusta en materia de evaluación y capacidades institucionales y profesionales de calidad para sostener una práctica evaluativa sistemática de los programas que el Estado implementa. En la actualidad, esto se traduce, también, en una práctica de producción de evidencia que permite contar con información actualizada sobre los programas que implementa el Estado.

En este sistema, cada organismo ejecutor de un programa asume la responsabilidad y el compromiso de obtener resultados en el marco de la asignación de recursos financieros y humanos que recibe para su ejecución. Si los resultados no son los previstos, el ejecutor enfrenta un problema que puede ser complejo: reconocer las fallas de diseño o gestión y corregirlas, y, si la evaluación lo amerita, cerrar el programa. Sin embargo, es muy difícil que las autoridades pertinentes adopten la decisión de interrumpir un programa luego del largo recorrido que exigió su aprobación y puesta en marcha.

¹ Ríos, Salvador; “Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina, Diagnostico de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en Chile”, CLAD-BID 2007

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

En el actual sistema, los programas son incluidos en un proceso de evaluación que permite revisar su desempeño como parte de la oferta pública, de cada ministerio. No obstante, esta evaluación se basa principalmente en una interacción entre el servicio ejecutor, la entidad supervisora (Dipres) y la opinión experta de un panel de especialistas. El modelo chileno no considera al actor receptor del servicio o bien público, ni en la gestión del programa ni en la evaluación de sus resultados, muchas veces ni siquiera en su diseño.

Su representación queda limitada a lo que expresan los indicadores de resultado del programa. En consecuencia, puede afirmarse que, en general, la gestión de programas no incluye como un actor protagónico a sus “beneficiarios”, ni a otros posibles involucrados. Esta característica tiene implicancias en la gestión y en los resultados obtenidos por los programas. Si se revisa el Programa Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) de Dipres, ejecutado desde 1997, se advierte que un alto porcentaje de los programas evaluados no entregan resultados satisfactorios o que la información disponible para evaluarlos no es suficiente.

En el caso de la evaluación de proyectos públicos, esta responsabilidad también radica en el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, en su Subsecretaría de Evaluación Social, la que administra el Sistema Nacional de Inversiones (SNI). Los orígenes del SNI se remontan a fines de la década de 1970³. Si bien este sistema tiene una serie de fortalezas, tiene también debilidades, algunas referidas a su inserción institucional. Al respecto ha habido propuestas de trasladar la rectoría del SNI desde el MDSF a otra institución (Herrera, 2017). Dentro del contexto institucional, se han identificado también otras falencias, referidas a la relación entre el nivel central y las regiones, que se complejiza con la transformación de MIDEPLAN en MDSF el año 2011, así como otras debilidades específicas a nivel local en la mayoría de los municipios, que generalmente conducen a inequidades⁴.

En el SNI se han identificado criterios relevantes que no están siendo considerados, en particular aquellos distintos a los de costo beneficio y costo eficiencia que hoy se calculan. Desde luego, falta la incorporación de criterios de equidad social⁵, género, interculturalidad y territorialidad (a modo de ejemplo: hoy existen dificultades para la aprobación de proyectos en zonas extremas⁶), así como criterios para la evaluación de impactos

3 Herrera, Lorena (2017). Diagnóstico y propuesta de mejora de la capacidad del gobierno de Chile de realizar la programación multianual del desarrollo y la gestión de la inversión pública. Informe del BID para el SNI de Chile.

4 Opazo, Felipe (2018) Distribución territorial del gasto público en iniciativas de inversión del nivel municipal. El caso chileno. Tesis para optar al grado de magíster en gestión y políticas públicas de la Universidad de Chile

5 Contreras, Eduardo y Herrera, Lorena (2020) Los límites del enfoque de eficiencia y la necesidad de nuevos métodos de evaluación. Columna en diario La Tercera.

6 Hernán de Solminihaq T. Gabriel Azúa F. José Acuña C. “Diez Recomendaciones al Sistema de Evaluación Social de Proyectos de Chile”. CLAPES UC. Documento de Trabajo N° 89 (09 de diciembre, 2020).

ambientales⁷ en la formulación, priorización (post evaluación) y otras etapas del ciclo de proyectos.

También falta incorporar herramientas de análisis de riesgo cuando sea pertinente en la evaluación de proyectos y programas, y se requiere avanzar en la consolidación del análisis de concesiones en el SNI.⁸ Además, se observa una preeminencia de la evaluación de los proyectos por sobre la formulación de los mismos. Esta debilidad se evidencia también en toda América Latina, específicamente en la planificación para el desarrollo de carteras de proyectos⁹. Finalmente, se observa escasa participación ciudadana en la formulación de los proyectos públicos (excepto en aquellos que deban pasar por el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental). Del mismo modo, se debe hacer un esfuerzo significativo en la incorporación de actores gubernamentales, públicos y sociales en los niveles subnacionales: regiones y comunas.

Ahora bien, tanto en la evaluación de políticas y programas, como en la evaluación de proyectos, la eficiencia y productividad son los criterios centrales, a pesar de sus limitaciones. En primer lugar, se transforma medios en fines, dejando fuera del análisis todos los objetivos que no tienen valor monetario: objetivos colectivos (como cohesión e inclusión social, libertades y derechos, igualdad de oportunidades, solidaridad, sostenibilidad ambiental, etc.); individuales (ser tratado con dignidad y respeto, vivir seguro y libre de amenazas, etc.); y de agencia humana (la capacidad de las personas para perseguir sus propios fines, que Nussbaum y Sen sostiene debe ser el foco de las políticas públicas y la justicia social). Segundo, se pierde de vista la necesidad de deliberación sobre cuáles son los fines valiosos, y se deja fuera los valores y principios sobre los cuales las políticas debiesen fundarse. Asimismo, se da poca relevancia a temas distributivos, territoriales y comunitarios. Un sistema y práctica de evaluación amplia, robusta y que considere a diversos actores, instrumentos y metodologías puede contribuir a mejorar la calidad de la democracia, pues abre oportunidades inéditas para generar espacios de diálogo y deliberación sobre los problemas que afectan a la población y el tipo de soluciones que la sociedad prioriza o puede privilegiar.

Lo anterior se traduce en evaluaciones sin vinculación con el contexto, ni con los valores que como sociedad quisiéramos establecer como norte de la acción estatal. Además, hay insuficiente consideración de la relevancia de los proyectos para las comunidades y escasa participación de estas en su diseño y evaluación.

7 Agostini C. y Razmilic S. “Enfoques complementarios para la evaluación social de proyectos”, Propuestas de Política Pública. CEP. 2015.

8 Solminihaç, Azúa y Acuña, 2020. Diez Recomendaciones al Sistema de Evaluación Social de Proyectos de Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile y CLAPES UC. Santiago de Chile. Documento de Trabajo N° 89 (09 de diciembre, 2020).

9 Armendáriz E, Contreras E, Orozco S, y Parra G. “La eficiencia del gasto de inversión pública en América Latina”. Actas del XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8 - 11 nov. 2016

Finalmente, las evaluaciones de impacto, con excepción de algunos “programas nuevos”, son pensadas ex post, por lo que es imposible construir una línea base y un adecuado contrafactual contra el cual comparar (González, 2020).

Frente a lo anterior, nos parece indispensable fortalecer el sistema de S y E y el SNI, con énfasis en los siguientes componentes:

- (1) Diseñar una agencia institucional en el Estado que vele, sin conflicto de interés, por la evaluación de la política pública desde su génesis (hoy no se realiza), los programas y los proyectos públicos, utilizando criterios vinculados al valor público genéricos y específicos (género, interculturalidad, etc.);
- (2) Fortalecer las instancias de evaluación en los gobiernos subnacionales;
- (3) Crear un Comité Consultivo en/desde la sociedad civil que supervise, priorice y monitoree las evaluaciones;
- (4) Formalizar instancias de participación ciudadana en los modelos de evaluación;
- (5) Incorporar formalmente en la evaluación de programas y proyectos públicos, criterios adicionales a los estrictamente económicos, que incorporen las dimensiones sociales y ambientales, lo que implica la adopción de modelos multicriterio para estas evaluaciones;
- (6) Establecer, para proyectos de gran envergadura, una evaluación de la relevancia del proyecto, para que, en conjunto con las comunidades, se reflexione sobre las mejores soluciones a los problemas que las afectan;
- (7) Definir líneas base y métodos de evaluación del impacto científicamente robustos desde el diseño de las iniciativas;
- (8) Identificar, más allá de las cadenas de causalidades, la cadena de valor público y definir los sistemas de gestión y de apoyo necesarios para que los resultados esperados se optimicen.

Finalmente, a modo de ejemplo, en México, se ha incluido en su Constitución un organismo con las características antes mencionadas:

“El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de

diez días hábiles y, si no lo hiciera, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.” Art 26. Inciso C. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Propuesta presentada por:

Dra. Andrea Peroni F
Núcleo Interdisciplinario en Investigación
Evaluativa, orientado a la Decisión Pública
(NIIE). Universidad de Chile
aperoni@uchile.cl

Dr. Pablo Gonzalez S.
Centro de Sistemas Públicos (CSP)-
Universidad de Chile
pgonz@uchile.cl

Participaron en su elaboración:

Dr. Eduardo Contreras, Mag, Victor Zuñiga, Dr. Dimas Santibañez, Dra. Carla Frias, Mag. Eduardo Ubilla, Mag. Anibal Labra, Constanza Viguera, Catalina Castillo, Amanda Andueza, Diego Bravo, Teresa Marichely, Daniela Campos, Giulisa Donari.



Núcleo Interdisciplinario de
INVESTIGACIÓN EVALUATIVA,
ORIENTADA A LA DECISIÓN PÚBLICA
(NIE-DP)



CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS
INGENIERÍA INDUSTRIAL | UNIVERSIDAD DE CHILE