

La Evaluación en el Estado en Chile, Avances y Desafíos

Andrea Peroni - Claudia Olavarría-

Ponencia presentada en la Mesa Investigación Evaluativa,

IV Congreso de Sociología, y EL Pre-ALAS, 2011. Chile

Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas



Departamento de Sociología - Universidad de Chile

La Evaluación en el estado Chileno, avances y desafíos

Resumen: El Estudio que se presenta a continuación tiene por objetivo identificar las características de la demanda de servicios de Seguimiento y Evaluación (SyE) en el sector público, a fin de contribuir con información que permita diseñar una estrategia de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los países involucrados en estas áreas. El estudio se realizó en base revisión bibliográfica y a entrevistas a informantes clave de distintas instituciones, además de expertos en los sistemas de Sy E que operan en Chile en la actualidad.

El estudio revela que existe en Chile una demanda periódica y sistemática por Servicios de SyE, desde el Estado, la que se caracteriza por tener una serie de prácticas, procedimientos e instrumentos instalados en el quehacer cotidiano tanto de las instituciones del Estado como en los proveedores externos de estos servicios. La instalación de los mecanismos de SyE requeridos por el Estado chileno deriva de la experiencia obtenida durante más de una década de funcionamiento y perfeccionamiento de los distintos sistemas, principalmente el Sistema de Control de Gestión, el sistema de Programación Gubernamental y el Sistema Nacional de Inversiones. Siendo el objetivo primordial que guía las principales iniciativas de institucionalización de SyE en el Estado Chileno la rendición de cuentas y la generación de un gasto público de calidad.

Se observa que existen avances en la instalación del S y E como herramienta para el mejoramiento continuo de las políticas y programas, sin embargo aún quedan desafíos pendientes para la institucionalización del SyE en las distintas dimensiones del quehacer estatal.

Descriptores: Evaluación, políticas públicas, Estado Chileno

La Evaluación en el Estado en Chile, Avances y Desafíos

Andrea Peroni - Claudia Olavarría-

Ponencia presentada en la Mesa Investigación Evaluativa,
IV Congreso de Sociología, y EL Pre-ALAS, 2011. Chile



El estudio que ha servido de sustento para la ponencia que se presenta a continuación ha sido realizado por la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC), por encargo del Programa de Implementación del Pilar Externo de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV) para contribuir al diseño de una estrategia adecuada para la iniciativa “Regional Centers for learning on evaluation and results.”(CLEAR).

Este trabajo constituye una mirada a la experiencia del Estado Chileno como demandante de servicios de Seguimiento y evaluación (SyE) haciendo un análisis sobre los avances logrados y desafíos pendientes y entregando líneas de acción para avanzar en la institucionalización del SyE en el quehacer estatal, basado en la experiencia tanto nacional como de otros países de la región como Brasil y México, Argentina y Costa Rica.

El trabajo consta de tres secciones: en una primera sección se exponen objetivos, metodología del estudio; en una segunda sección se describen los sistemas que guían el seguimiento y evaluación de políticas planes y programas realizado a partir de una exhaustiva revisión bibliográfica sobre el Estado del arte de la Evaluación en el quehacer del Estado Chileno desde la década de los noventa. Finalmente en una tercera sección se expone el análisis de las principales fortalezas y debilidades de los sistemas expuestos y se formulan los desafíos pendientes para la institucionalización del SyE en el quehacer estatal y para el mejoramiento continuo de su desempeño basado en el análisis de la percepción de expertos y actores claves institucionales y en la revisión de las experiencias de países de la región como Brasil, México, Argentina y Costa Rica.

La Evaluación en el Estado en Chile, Avances y Desafíos

Andrea Peroni - Claudia Olavarría-

Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas



Ponencia presentada en la Mesa Investigación Evaluativa,

IV Congreso de Sociología, y EL Pre-ALAS, 2011. Chile

El objetivo del estudio ha sido identificar las características de la demanda de servicios de Seguimiento y Evaluación (SyE) en el sector público, analizando sus principales fortalezas y debilidades, a fin de contribuir con información que permita diseñar una estrategia de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los países involucrados en estas áreas.

El estudio fue realizado durante el año 2010 en 15 países de Latinoamérica, en base a entrevistas a informantes clave de distintas instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, además de expertos en los distintos sistemas de SyE que operan en cada país.

El estudio realizado en Chile por las autoras, consistió en la realización de una exhaustiva revisión bibliográfica que diese cuenta del estado del arte de la evaluación en Chile; y la realización de una entrevista semiestructurada, con un formato común para los estudios de los 15 países, a una muestra de 12 informantes claves de instituciones vinculadas a los sistemas de seguimiento y evaluación del Estado chileno. Estos informantes claves pertenecen a las siguientes instituciones:

-Organismos del Estado: Dirección de Presupuestos, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

-Organismos internacionales: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

-Empresas consultoras: Asesorías para el Desarrollo y EMG Consultores.

-Universidades: Universidad de Chile

La Evaluación en el Estado en Chile, Avances y Desafíos

Andrea Peroni - Claudia Olavarría-

Ponencia presentada en la Mesa Investigación Evaluativa,
IV Congreso de Sociología, y EL Pre-ALAS, 2011. Chile

Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas



Departamento de Sociología - Universidad de Chile

Posteriormente luego de la realización del análisis bibliográfico y del levantamiento y análisis de las entrevistas, se realizó una revisión y análisis de los estudios realizados en Brasil y México, orientado a identificar buenas prácticas que abarcan las áreas de mejoramiento detectadas en Chile. Lo anterior se orienta a entregar posibles líneas de acción para el avance en la institucionalización del S y E en el quehacer del Estado, tanto como herramienta de mejoramiento continuo de políticas y programas como garantía de inversión y gasto público de calidad.

La evaluación de las políticas públicas adquirió, a partir de los años noventa en Chile, importancia como una actividad demandada e impulsada desde el Estado. En la gestión pública se incorporó el concepto desde las nociones de responsabilidad y rendición de cuentas y con la necesidad de mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de la administración y de las intervenciones estatales.

Hasta 1989 existía en Chile la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN), que realizaba la función de evaluación socioeconómica de la inversión pública, pero fue el establecimiento de una Unidad de Evaluación de Programas Gubernamentales en el Ministerio de Hacienda, en la década de 1990, la que ha extendido e intensificado la evaluación de programas como práctica regular de la gestión del Estado. El desarrollo de esa función ha requerido de capacidades técnico-administrativas, definición de procedimientos, objetivos y usos de los resultados. Estas capacidades requeridas constituyen parte fundamental de la demanda de servicios de Seguimiento y Evaluación en el sector público, analizada en este trabajo, para contribuir, como se ha dicho, a diseñar una estrategia de fortalecimiento de las capacidades institucionales para la evaluación.

En el diagnóstico realizado, el año 2007, por el Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo, CLAD, y el Banco Interamericano de Desarrollo,

La Evaluación en el Estado en Chile, Avances y Desafíos

Andrea Peroni - Claudia Olavarría-

Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas



Ponencia presentada en la Mesa Investigación Evaluativa,

IV Congreso de Sociología, y EL Pre-ALAS, 2011. Chile

BID, se plantea que Chile, apoyándose en experiencias de países como Inglaterra, Irlanda, Australia y Nueva Zelanda ha logrado instalar quizás la experiencia más avanzada en términos de sistemas de Monitoreo y Seguimiento en Latinoamérica, afianzada durante la última década. Chile ha incorporado instrumentos de gestión por resultados de forma sistemática y metódica, habiendo probado y mejorado durante esta experiencia diversos instrumentos¹. En el país existen actualmente tres sistemas de Seguimiento y Evaluación de alto nivel que cubren en forma conjunta la acción del gobierno²:

- i. El Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental, de la División de Coordinación Interministerial (DCI) del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- ii. El Sistema de Evaluación y control de Gestión, de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES): este sistema aborda las áreas de: gestión presupuestaria, mejoramiento de la gestión de las instituciones y gobernanza.
- iii. Iniciativas de Evaluación del Ministerio de Planificación y Cooperación

La instalación de estos sistemas, que se describen a continuación, evidencia los avances en la incorporación de instrumentos y prácticas de SyE en el quehacer cotidiano y la cultura organizacional del Estado chileno, con una estrecha vinculación a los conceptos de rendición de cuentas y generación de un gasto público de calidad (asignación de recursos y selección de inversiones)

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

² Ríos, Salvador; "Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina, Diagnostico de los Sistemas de monitoreo y Evaluación e Chile", CLAD-BID 2007

La Evaluación en el Estado en Chile, Avances y Desafíos

Andrea Peroni - Claudia Olavarría-

Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas



Ponencia presentada en la Mesa Investigación Evaluativa,
IV Congreso de Sociología, y EL Pre-ALAS, 2011. Chile

Sin embargo como se verá más adelante, la penetración de los presupuestos por resultados en estrecha vinculación con la evaluación de políticas y programas ha eclipsado la labor de esta última como instrumento de mejoramiento de las iniciativas de forma independiente a la asignación de recursos. Es decir en la cultura de la gestión estatal la evaluación se vincula hoy casi exclusivamente a una herramienta para justificar la asignación o redirección de recursos e inversiones, y en mucho menor medida como herramienta de control, orientada al mejoramiento de políticas, planes y programas,.

El Sistema de Programación Gubernamental es una herramienta de gestión diseñada e implementada para apoyar el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Gobierno, es implementado desde el Departamento de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia para el seguimiento del Programa de Gobierno. El sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental aborda el área de Planificación y control de la Agenda Programática de los Ministerios.³ Este sistema entrega informes trimestrales a los Ministerios y Servicios, orientados a gestionar los potenciales problemas y redireccionar la acción estatal, optimizando los resultados. El Sistema de Programación Gubernamental expresa sus resultados anualmente en la Cuenta Pública realizada por el Presidente de la República en el Discurso del día 21 de

³ La primera etapa del funcionamiento de este Sistema es cuando el Presidente de la República hace un conjunto de peticiones a los Ministerios y Servicios, derivados de los compromisos asumidos. La segunda etapa es la negociación de las condiciones presupuestarias, legislativas y de coordinación requerida para la ejecución de estos mandatos. En esta etapa se establece una Matriz de Compromisos, donde se expresan los objetivos estratégicos, productos e hitos. La tercera etapa la constituye el Seguimiento de la Agenda Programática, a través de la integración de las matrices de Compromisos al Sistema de Programación Gubernamental al aprobarse la ley de presupuesto. La cuarta y última etapa corresponde a la evaluación final donde se asegura la ejecución de la Agenda programática y se diseñan medidas de corrección.

La Evaluación en el Estado en Chile, Avances y Desafíos

Andrea Peroni - Claudia Olavarría-

Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas



Departamento de Sociología - Universidad de Chile

Ponencia presentada en la Mesa Investigación Evaluativa,
IV Congreso de Sociología, y EL Pre-ALAS, 2011. Chile

mayo y estos resultados son además entregados al Congreso Nacional a través de reportes especiales del Balance de Gestión Integral.

El objetivo del sistema es *“efectuar seguimiento al cumplimiento de los objetivos estratégicos del Gobierno, configurando una visión panorámica de las políticas públicas desarrolladas por los distintos servicios y Ministerios. Esta visión panorámica es monitoreada trimestralmente, realizándose una evaluación de cumplimiento de los compromisos establecidos para el respectivo trimestre y para el año”*⁴.

El segundo sistema de SyE instalado en el funcionamiento del Estado Chileno es el Sistema de Control de Gestión, implementado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que ha contribuido significativamente a cumplir con el desafío de realizar y mantener un gasto público de calidad en Chile. Este sistema permite contar con información de desempeño de las instituciones públicas para apoyar la toma de decisiones durante las distintas etapas del proceso presupuestario, incorporando el concepto de “presupuesto por resultados”. Este sistema incorpora distintos instrumentos, que han sido desarrollados gradualmente, conformando el Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central⁵.

⁴ Contreras, Víctor; “MINSEGPRES: Presentación realizada en Seminario Internacional Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático”, FLACSO-Relac-Chile, Santiago 18 de noviembre de 2009

⁵ Los indicadores de desempeño se iniciaron en 1993, con un proyecto piloto que incorporó a cinco instituciones públicas; la evaluación de programas públicos partió en 1997; el mecanismo de incentivos de remuneraciones institucional, Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), comenzó en 1998, mismo año en que se elaboraron por primera vez los documentos de cuenta pública denominados Balance de Gestión Integral (BGI). A partir de 2000 estos instrumentos, a los que se les agregan las definiciones estratégicas presentadas por cada institución en el Presupuesto, junto a sus indicadores de desempeño y metas; la presentación de programas nuevos al Presupuesto en formato estándar; el rediseño del PMG, incorporando el desarrollo de sistemas de gestión en 2001 y la certificación bajo norma ISO de dichos sistemas en 2005; y la implementación de nuevas líneas de evaluación, como las evaluaciones de impacto de programas en 2001 y la evaluación comprehensiva del gasto de instituciones en 2002. (Presupuestos por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central. División de Control de Gestión DIPRES, 2010).

La Evaluación en el Estado en Chile, Avances y Desafíos

Andrea Peroni - Claudia Olavarría-

Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas



Ponencia presentada en la Mesa Investigación Evaluativa,
IV Congreso de Sociología, y EL Pre-ALAS, 2011. Chile

La Dirección de Presupuestos ha ejecutado durante sus años de funcionamiento la evaluación de programas e instituciones a través de las distintas líneas de evaluación existentes, lo que ha permitido generar información relevante para mejorar la gestión de los programas públicos y la asignación y uso de recursos. Estas múltiples líneas de evaluación buscan entregar de forma gradual información trascendente para mejorar la asignación y uso de recursos, contribuyendo así a mejorar la calidad del gasto público. Los tipos de evaluación son:⁶

- Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG):
- Evaluaciones de Impacto (EI)
- Evaluaciones Comprehensivas del Gasto (ECG).
- Evaluación de Programas Nuevos (EPN)

Dentro de los instrumentos que constituyen el Sistema de Control de Gestión y Presupuestos de la DIPRES se encuentra el Programa de Evaluación (PE)⁷. El PE se constituye de cinco actores relevantes llamados a cumplir el objetivo primordial de este programa que es “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”⁸. Estos actores son *el Comité Interministerial*, la DIPRES, *Evaluadores*, consultores o entidades especializadas, *las Contrapartes Institucionales* y por último *los Congresistas* y sus equipos técnicos.

⁶ Rogers F., Roy; “Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central”, División Control de Gestión. DIPRES, en Seminario Internacional Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático, FLACSO-Relac-Chile Santiago 18 de noviembre de 2009

⁷ Los otros instrumentos son Las Definiciones Estratégicas, El Programa de Mejoramiento de la Gestión, Los Indicadores de Desempeño y El Balance de Gestión Integral

⁸ Guzmán, Marcela; “Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena”. DIPRES. Santiago, Chile. 2005.

La Evaluación en el Estado en Chile, Avances y Desafíos

Andrea Peroni - Claudia Olavarría-

Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas



Ponencia presentada en la Mesa Investigación Evaluativa,
IV Congreso de Sociología, y EL Pre-ALAS, 2011. Chile

De acuerdo al balance cualitativo del PE, realizado por el Banco Mundial el año 2005⁹, es posible apreciar el cumplimiento de todos los objetivos para los cuales éste se genera. Ya que engrosa las bases de información de las decisiones presupuestarias, mejora la gestión de los programas toda vez que los Compromisos Institucionales así lo establezcan y visibiliza los resultados de los procesos de forma digital, facilitando el acceso a ellos de la ciudadanía en general¹⁰.

La centralización y estrictos términos de referencia con que el PE funciona entrega un campo acotado de enfoque a los evaluadores, esta rigidez asegura la calidad, costos y tiempos para las evaluaciones. Estas evaluaciones son licitadas mediante concurso público, esta externalización tiene como fin resguardar la independencia del juicio evaluativo y la transparencia del proceso. Además, asegura una calidad estandarizada de las evaluaciones, los evaluadores y sus resultados lo que se grafica en la calidad del diseño de evaluación, la información a la que se tiene acceso en la Evaluación de Impacto, la dedicación de los evaluadores y la aplicación de técnicas, metodologías y métodos específicos de Seguimiento y Evaluación. Estos factores reflejan el alto grado de instalación y estandarización de los instrumentos, prácticas y procesos de evaluación en las instituciones del Estado y en los proveedores externos de servicios SyE.

Por otro lado el Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN, ejecuta el Sistema Nacional de Inversiones, SNI, que norma y rige el proceso de inversión pública de Chile. El Sistema Nacional de Inversiones contiene “*los principios*,

⁹ “Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas – Evaluaciones de Impacto y Evaluaciones de los Programas del Gobierno”, Banco Mundial, Santiago, Chile. 2005

¹⁰ Es posible revisar las evaluaciones anuales de DIPRES en <http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-2131.html>

La Evaluación en el Estado en Chile, Avances y Desafíos

Andrea Peroni - Claudia Olavarría-

Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas



Departamento de Sociología - Universidad de Chile

Ponencia presentada en la Mesa Investigación Evaluativa,
IV Congreso de Sociología, y EL Pre-ALAS, 2011. Chile

metodologías, normas, instrucciones y procedimientos que orientan la formulación, ejecución y evaluación de los estudios básicos, los programas y proyectos de inversión que postulan a fondos públicos, con el objeto de impulsar aquellos más rentables para la sociedad y que respondan a las estrategias y políticas de crecimiento y desarrollo económico y social de la nación.”¹¹

Los objetivos¹² del Sistema Nacional de Inversiones son: Apoyar la toma de decisiones sobre inversión pública; Velar por una eficiente asignación de recursos públicos; Contribuir a aumentar el bienestar general de la comunidad; y Transparentar el proceso de inversión pública.

Una de las preocupaciones del Sistema Nacional de Inversiones es el desarrollo de una acción evaluativa integrada, completa y coherente. MIDEPLAN, en el marco del SNI evalúa las propuestas de Inversión ex ante, la cual sirve como insumo para el seguimiento y la evaluación ex post de estas iniciativas. Este Ministerio debe realizar la revisión técnica de los estudios y proyectos de los organismos públicos que postulan a financiamiento público, y emitir la correspondiente recomendación técnico-económica¹³.”

La principal fortaleza de este sistema consiste en la concepción de la evaluación como un proceso integrado orientado a un objetivo común que es optimizar la asignación de recursos., apoyando la toma de decisiones.

Finalmente Ministerio de Planificación y Cooperación, en su área social, lidera la articulación de un Sistema de Protección Social basado en el programa Chile Solidario, que focaliza la protección social en las familias de menores recursos.

¹¹Fuente: http://www.mideplan.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=14&Itemid=18, accedido el 10/06/10.

¹² Ibid.

¹³ Del texto “Inversión Pública, Eficiencia y Eficacia. División de Planificación, Estudios e Inversión”, MIDEPLAN, Santiago, 1992, obtenido en “Metodología de evaluación ex ante de Programas Sociales”, MIDEPLAN, División Social, Departamento Social, Santiago, 2000

La Evaluación en el Estado en Chile, Avances y Desafíos

Andrea Peroni - Claudia Olavarría-

Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas



Departamento de Sociología - Universidad de Chile

Ponencia presentada en la Mesa Investigación Evaluativa,
IV Congreso de Sociología, y EL Pre-ALAS, 2011. Chile

Este programa se apoya en un sistema de monitoreo y evaluación cuyos objetivos son: Identificar a la población más vulnerable y apoyar la entrega de beneficios estatales a este grupo. Este sistema de Monitoreo está compuesto por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional¹⁴ (CASEN) y un sistema integrado de instrumentos de producción de información social orientados, como se ha dicho a identificar la población de menores recursos y apoyar la entrega de los beneficios¹⁵.

El Ministerio de Planificación y Cooperación, a través de la aplicación de la encuesta CASEN elabora diagnósticos de la realidad socioeconómica del país y evalúa los programas sociales, así como sus resultados cumpliendo con las funciones de diseño, coordinación y evaluación de la política social. Esta encuesta constituye además la principal herramienta para la evaluación del impacto de la política social en los ingresos de los hogares considerando la ejecución de programas sociales que representan un alto componente del gasto social.¹⁶

¹⁴ Los objetivos de la aplicación de la encuesta CASEN son:

“- Conocer periódicamente la situación de los hogares y de la población, especialmente de aquella en situación de pobreza y de aquellos grupos definidos como prioritarios por la política social, con relación a aspectos demográficos, de educación, salud, vivienda, ocupación e ingresos.

-Evaluar la cobertura y la distribución del gasto fiscal de los principales programas sociales de alcance nacional entre los hogares según su nivel de ingreso, así como el impacto de este gasto en el ingreso de los hogares y en la distribución del mismo.

- Medir la magnitud e incidencia de la pobreza en los hogares y en la población, permitiendo además la caracterización de los hogares y población en situación de pobreza utilizando otras dimensiones incluidas en la encuesta en sus distintos módulos.

- Evaluar los programas sociales en curso, determinar las líneas de acción a seguir y las correcciones y ajustes a implementar para lograr que el gasto social llegue a los segmentos poblacionales identificados como focos prioritarios de las políticas sociales y de cada uno de los programas.”

Fuente: http://www.mideplan.cl/casen/descripcion_obj.html, accedido el 10/06/10

¹⁵ 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

¹⁶ http://www.mideplan.cl/casen/descripcion_obj.html accedido el 10/06/10

La Evaluación en el Estado en Chile, Avances y Desafíos

Andrea Peroni - Claudia Olavarría-

Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas



Departamento de Sociología - Universidad de Chile

Ponencia presentada en la Mesa Investigación Evaluativa,
IV Congreso de Sociología, y EL Pre-ALAS, 2011. Chile

Los datos generados por los sistemas de Seguimiento y Evaluación mencionados están directamente relacionados con la formulación presupuestaria en Chile, en esta línea la ejecución de presupuestos por resultados ha tenido avances significativos en dos áreas¹⁷ principales:

- primero los datos producidos por el Sistema de Programación Gubernamental y por el Sistema de Control de Gestión son utilizados como input en las partidas de proyecto de presupuesto y son consideradas en las diferentes etapas del proceso presupuestario¹⁸.
- Y segundo, el proceso presupuestario considera una expresión cuantitativa del beneficio social de los programas a financiar, simultáneamente con la incidencia de estos en el presupuesto.

El producto generado por el trabajo conjunto de estos sistemas de Seguimiento y Evaluación es el Proyecto de Ley de Presupuesto que se envía a la Comisión Especial Mixta de Presupuesto del Congreso Nacional. Este proyecto ley contiene los Indicadores de Desempeño comprometidos por los servicios, los Compromisos Ministeriales, los Compromisos de Gestión, además del Balance de Gestión Integral de todos los organismos, el cual contiene los resultados del año anterior. En base a estos antecedentes se decide sobre el presupuesto en el Congreso Nacional, asociando la disponibilidad de recursos a las metas comprometidas y a los resultados evidenciados.

¹⁷ 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.

¹⁸ Indicadores de desempeño, evaluación de los programas y los reportes de ejecución de los programas son revisados en la etapa de evaluación presupuestaria del ejercicio fiscal anterior. Luego se da la discusión de los proyectos presupuestarios en Comisiones Mixtas, formadas por DIPRES y los organismos sectoriales, comprometiendo metas a través de indicadores, compromisos de mejoramiento y compromisos PMG, estas metas constituyen parte integral de los recaudos de presupuestos y una vez aprobado el proyecto de ley de presupuesto, estas metas son ingresadas a ambos sistemas (SPG-MINSEGPRES y SCG DIPRES) para su seguimiento. La Comisión Especial Mixta de Presupuesto del Congreso Nacional recibe los Proyectos de ley de Presupuesto y los reportes de Balance de Gestión integral de todos los Servicios.

La Evaluación en el Estado en Chile, Avances y Desafíos

Andrea Peroni - Claudia Olavarría-

Ponencia presentada en la Mesa Investigación Evaluativa,
IV Congreso de Sociología, y EL Pre-ALAS, 2011. Chile



Todo lo anterior respaldada el liderazgo de Chile en la región, en cuanto al alto grado de penetración de los sistemas de SyE en el quehacer de los distintos organismos del Estado de manera transversal y la instalación de instrumentos y prácticas tanto dentro de las instituciones como en su demanda a proveedores externos de servicios de SyE. Esta alta penetración ha permitido que exista un importante avance en los objetivos de rendición de cuentas y de generación de un gasto público de calidad, mediante la evaluación de las políticas, planes y programas. Esta penetración se refleja igualmente en la existencia de competencias instaladas en los equipos de trabajo de Ministerios y Servicios públicos como sustento de los sistemas antes descritos (SPG, SCG y SNI) y en la existencia de un mercado de evaluadores externos, altamente competitivo y con una amplia capacidad técnica en términos generales. Además se debe señalar que a juicio de los entrevistados existe en Chile personal experto altamente capacitado y una oferta de capacitación y de formación de pre y posgrado lo suficientemente extendida y de buena calidad en temas de SyE de políticas, planes y programas.

No obstante los importantes avances señalados que muestran la creciente consolidación de la evaluación como herramienta indispensable en el funcionamiento del aparato estatal, se desprende del discurso de los expertos en SyE y de los actores clave institucionales que existen una serie de debilidades en el funcionamiento del sistema, que deben ser atendidas, para continuar avanzando en la institucionalización las principales debilidades se exponen a continuación:

La forma de externalizar y concursar a los requerimientos de SyE del Estado implica que exista una alta competitividad en el mercado de evaluadores. Lo anterior es problemático en tanto impide que exista diálogo, retroalimentación y aprendizaje

La Evaluación en el Estado en Chile, Avances y Desafíos

Andrea Peroni - Claudia Olavarría-

Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas



Departamento de Sociología - Universidad de Chile

Ponencia presentada en la Mesa Investigación Evaluativa,
IV Congreso de Sociología, y EL Pre-ALAS, 2011. Chile

entre quienes se dedican a la evaluación en Chile, restringiendo el posible desarrollo de métodos, técnicas y tecnologías en la disciplina, derivado de un trabajo conjunto. Otro problema en esta misma línea es que muchas veces no existe continuidad entre las distintas evaluaciones de un mismo programa o proyecto, dado que se ha adjudicado a distintos equipos las distintas etapas o dimensiones de una evaluación, sacrificando muchas veces la continuidad y la concepción de la evaluación como un ciclo integrado y orientado a objetivos comunes. Con respecto a este punto es problemático también el hecho de que muchas veces el criterio preponderante en la selección de la institución que se adjudica una evaluación sea el criterio económico, priorizando el bajo costo por sobre la calidad de los resultados. Esta práctica, extendida en la actualidad afecta directamente el alcance que puede tener una evaluación y el impacto que esta puede generar en la toma de decisiones sobre un proyecto.

De igual forma, dado el funcionamiento actual de las evaluaciones realizadas por proveedores externos, por ejemplo para el Sistema de Control de Gestión, destaca que pese a la voluntad de resguardar la independencia del juicio evaluativo mediante la externalización, existen aspectos que cuestionan la neutralidad de la evaluación dado que la contraparte institucional es a la vez sujeto de evaluación y cliente en este proceso. Lo anterior evidencia la necesidad de generar un organismo independiente y neutral, ajeno a las reparticiones del estado que vele por la objetividad, neutralidad e independencia del juicio evaluativo en toda circunstancia.

Finalmente es indispensable hacer alusión a las trabas culturales que existen para la plena incorporación del seguimiento y evaluación como una herramienta fundamental en la gestión estatal en todos sus niveles. Es recurrente en el discurso de los entrevistados la alusión a las resistencias culturales a la

La Evaluación en el Estado en Chile, Avances y Desafíos

Andrea Peroni - Claudia Olavarría-

Ponencia presentada en la Mesa Investigación Evaluativa,
IV Congreso de Sociología, y EL Pre-ALAS, 2011. Chile



evaluación, en tanto se le considera como una amenaza más que como una oportunidad de mejoramiento. Este factor es muy relevante para el diseño de líneas de acción, sobre todo en cuanto a la capacitación de funcionarios públicos, ya que es probablemente el área más difícil de intervenir eficazmente.

Dadas las fortalezas y debilidades de los sistemas de SyE chilenos, detectados en el discurso de los expertos y actores clave entrevistados, y dadas las experiencias evidenciadas en los estudios realizados en otros países de la región por la ReLAC se plantea que existen desafíos pendientes tanto técnicos como políticos e institucionales para avanzar hacia la plena institucionalización de una cultura de la evaluación como herramienta esencial en la gestión del Estado, que contenga todas las herramientas necesarias para su óptimo funcionamiento, impactando de manera positiva en la calidad de las intervenciones estatales y por lo tanto en el desarrollo del país.

Los principales desafíos de orden técnico detectados son:

- Fortalecer la evaluación en pos del mejoramiento continuo de las políticas y programas, en los servicios y Ministerios. Vinculando este objetivo con el tema presupuestario promovido por DIPRES.
- Formación de capital humano avanzado en metodologías de SyE de mayor complejidad, como evaluación de impacto, diseño de grupos de control, levantamiento de líneas base, perspectivas cualitativas, participativas, etc.
- Incorporación creciente del SyE en la etapa de diseño y formulación de políticas y programas a nivel central y local con el objetivo de incorporar el levantamiento de líneas base de información de calidad que serán un insumo fundamental para la posterior evaluación y monitoreo.

La Evaluación en el Estado en Chile, Avances y Desafíos

Andrea Peroni - Claudia Olavarría-

Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas



Ponencia presentada en la Mesa Investigación Evaluativa,

IV Congreso de Sociología, y EL Pre-ALAS, 2011. Chile

- Fomentar la creciente incorporación de metodologías de evaluación participativas en los sistemas de seguimiento y evaluación, como mecanismo para registrar sistemáticamente la percepción de actores y beneficiarios sobre el desempeño de políticas, planes y programas.
- Fomentar la incorporación de la perspectiva de derecho en la evaluación de programas sociales tanto a nivel nacional como local.
- Fomentar la creciente incorporación de indicadores de sustentabilidad en la evaluación de políticas, planes y programas de diversa índole.

Por otro lado se detectan los siguientes desafíos a nivel político:

- Instalar en la agenda pública la relevancia de la evaluación como herramienta de control, rendición de cuentas y mejoramiento continuo de la acción del Estado
- Asegurar la continuidad de los Sistemas de SyE que se encuentran hoy instalados en el quehacer estatal, entregando apoyo y respaldo político a la labor de evaluación.
- Promover la creación de una entidad independiente, al interior del Estado, encargada de:
 - Velar por la calidad y validez de las evaluaciones que se realizan en las instituciones,
 - velar por la neutralidad de los juicios evaluativos emitidos (control de potenciales presiones institucionales, políticas o culturales)
 - velar por la adecuada asignación de recursos a la prestación de servicios de S y E, asegurando la óptima calidad de los resultados.
 - entre otros.

La Evaluación en el Estado en Chile, Avances y Desafíos

Andrea Peroni - Claudia Olavarría-

Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas



Departamento de Sociología - Universidad de Chile

Ponencia presentada en la Mesa Investigación Evaluativa,

IV Congreso de Sociología, y EL Pre-ALAS, 2011. Chile

Finalmente, a nivel institucional se plantean los siguientes desafíos:

- Promover la generación de un centro académico, o similar, que promueva la discusión y la generación de conocimiento en torno a los sistemas de SyE existentes en Chile, con el objetivo de generar redes de colaboración y fortalecer las capacidades existentes en el país, y desde allí compartir el aprendizaje con los especialistas de la región.
- Promover la generación de una base de datos unificada, con las distintas evaluaciones realizadas en las diversas etapas a políticas, planes y programas a nivel local, regional y nacional.
- Fomentar la Incorporación de SyE de proyectos de “bien público” realizados por instituciones privadas. Es decir realizar seguimiento y evaluación a proyectos realizados en colaboración con el sector privado, sistematizando y monitoreando por ejemplo programas de Responsabilidad Social empresarial de impacto social significativo para el país.

Conclusiones:

Existen en Chile procedimientos e instrumentos de SyE instalados en el quehacer de las instituciones públicas, estos procedimientos forman parte del funcionamiento del Sistema de Control de Gestión, del Sistema de Programación Gubernamental y del Sistema Nacional de Inversiones, principalmente. Estos sistemas revisten gran complejidad y su funcionamiento está contenido en plataformas computacionales de gestión interconectadas. Estos procedimientos e instrumentos son estipulados por las instituciones encargadas del control de los Sistemas (DIPRES, MINSEGPRES y MIDEPLAN) quienes, en conjunto con los Ministerios sectoriales generan las bases técnicas para la postulación a concurso de aquellos proveedores externos que deseen realizar la evaluación.

La Evaluación en el Estado en Chile, Avances y Desafíos

Andrea Peroni - Claudia Olavarría-

Ponencia presentada en la Mesa Investigación Evaluativa,
IV Congreso de Sociología, y EL Pre-ALAS, 2011. Chile



Chile es líder en la región en cuanto a el uso de sistemas de S yE en relación con el gasto y la inversión, habiendo implementado exitosamente presupuestos por resultados. Durante más de una década se ha afianzado el funcionamiento de estos sistemas de gestión, siendo capaces de generar importantes capacidades técnicas indispensables para el adecuado funcionamiento de los sistemas tanto dentro de las instituciones estatales , como fuera de estas, habiendo generado un mercado de evaluadores, altamente capacitado y muy competitivo.

No obstante los grades avances, existen debilidades en el funcionamiento de estos sistemas y existen áreas importantes de la evaluación que no han sido lo suficientemente abordadas.

Existen una serie de desafíos de orden técnico, político e institucional, cuyo abordaje riguroso mejoraría significativamente los sistemas de SyE y contribuiría a institucionalizar plenamente una cultura de la evaluación en el quehacer estatal.

La experiencia de otros países de la región entrega luces sobre temas relevantes cuya incorporación puede fortalecer significativamente el alcance de la evaluación, como la sustentabilidad medio ambiental, la incorporación del enfoque de derechos, la incorporación de participación ciudadana, entre otros.