

Evaluación Ex Ante de Diseño

Experiencia Chilena e
Internacional

Roy Rogers Ferret
Consultor IDB
Diciembre 2020

La Experiencia Chilena

Sistema de Evaluación y Control de Gestión de Chile

Sistema de Evaluación y Control de Gestión

En el marco de implementar un Presupuesto por Resultados (PpR), el año 1993 la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile inicia la configuración de un Sistema de Evaluación y Control de Gestión.

El Presupuesto por Resultados (PpR) promovido por los países de la OCDE, consiste en que a través de distintas técnicas se busca integrar información de desempeño al proceso presupuestario, relacionando asignación de recursos con resultados medibles.

Chile ha operado bajo la categoría de “Presupuesto informado”, para lo cual el Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central genera información de diseño y desempeño, la que es provista oportunamente como insumo para informar el proceso de formulación presupuestario. Esta información también es publicada en su totalidad.

Sistema de Evaluación y Control de Gestión

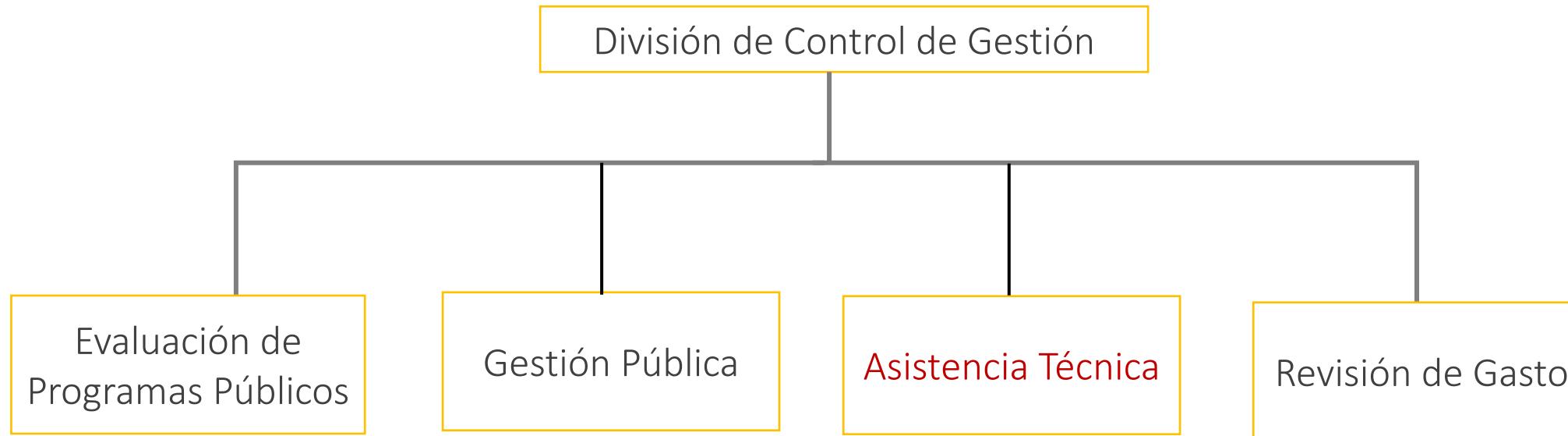
Objetivo: Generar información de desempeño e introducir prácticas para mejorar la calidad del gasto.

- Eficiencia en la **asignación** de recursos
- Eficiencia (y eficacia) en el **uso** de los recursos
- Transparencia en la **gestión** de los programas y en la **administración** de las finanzas públicas

Dicha definición de objetivos determina, al menos desde la perspectiva del diseño, su operación vinculada al proceso presupuestario.

Sistema de Evaluación y Control de Gestión

La División de Control de Gestión Pública está conformada por cuatro Departamentos



Sistema de Evaluación y Control de Gestión

Instrumentos del Sistema de Evaluación y Control de Gestión Chileno *

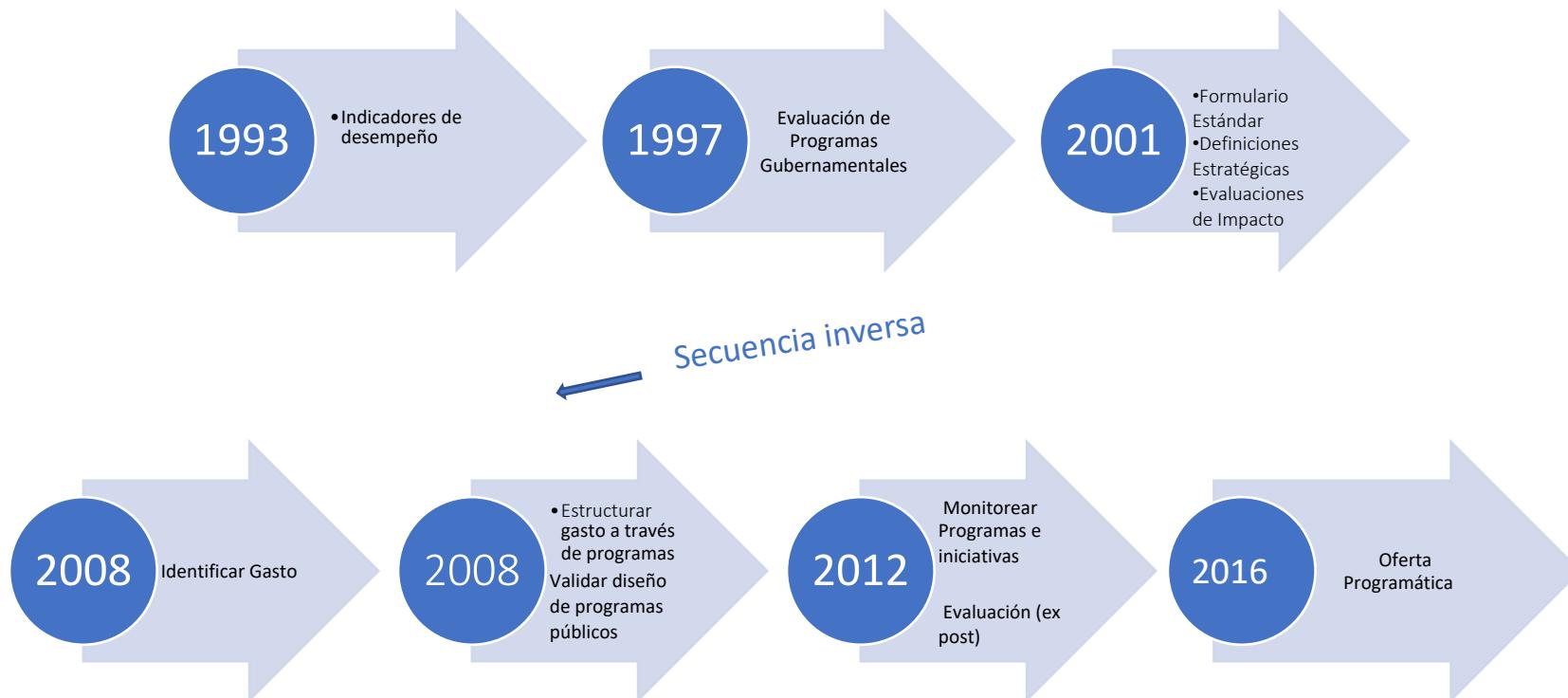
- Indicadores de Desempeño (1993)
- Evaluación de Programas Gubernamentales (1997)
- Formulario Estándar o FE (2001)
- Definiciones Estratégicas (2001)
- Evaluaciones de Impacto (2001)
- Evaluaciones de Gasto Institucional (2002)
- Evaluación Ex Ante DIPRES (2008)
- Monitoreo DIPRES y MDS (2012)
- Evaluación Ex Ante MDSyF (2012)
- Evaluación Focalizada de Gasto (2017)
- Evaluación Experimental de Programas Nuevos o en Crecimiento (2019)
- Fondo Evaluación de Impacto (2020)
- Revisiones de Gasto (2020)

El patrón de configuración ha sido "por agregación".

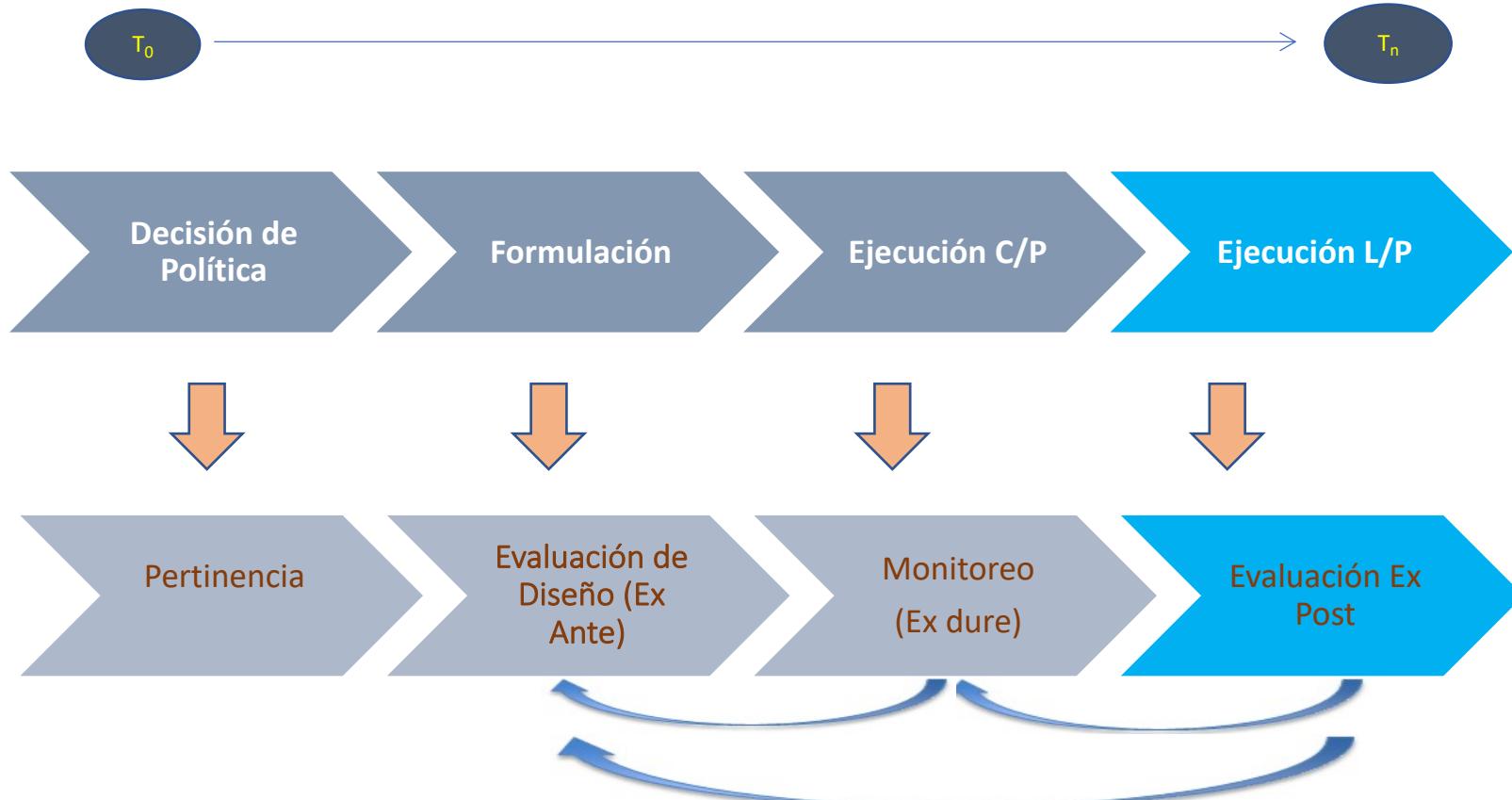
* Se excluyen de este listado, instrumentos remuneracionales o “incentivos institucionales”, los que si bien son parte del Sistema de Evaluación y Control de Gestión vigente, escapan al alcance de lo revisado en este Informe.

Sistema de Evaluación y Control de Gestión

La secuencia para profundizar la función de M&E demostró un aporte parcial. Por ello, en un proceso más bien reciente, se siguió una suerte de secuencia inversa.



Modelo de Ciclo de Vida del Programa y Tipos de Evaluación (M&E)



Evaluación Ex Ante en Chile

Evaluación Ex Ante

Evolución

- A partir del año 2000 se desarrolla un “Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales” y para postular se usó un Formulario Estándar (FE)
- El FE estandarizaba los antecedentes solicitados en el proceso de Formulación Presupuestaria.
- El año 2007, en un acuerdo con el Congreso (Protocolo), se definió como obligatorio el uso del FE para programas nuevos, reformulaciones y ampliaciones.
- El año 2008, se crea el Departamento de Asistencia Técnica y se le asigna la función de gestionar el FE, brindando esta vez apoyo técnico para el diseño de los programas.
- El año 2010, se anticipa la evaluación ex ante diferenciándola, operativa y temporalmente, del proceso de formulación presupuestario.
- Con la creación del Ministerio de Desarrollo Social en 2012, se comparte dicha función.

Evaluación Ex Ante

Marco Legal y Gobernanza

Dipres: Ley de Administración Financiera del Estado le asigna la función de "**orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria**", así como "**evaluar los programas y el cumplimiento de los fines y metas programadas por los servicios públicos**".

Por su parte, el Decreto con Fuerza de Ley N° 106 que rige la Dirección de Presupuestos, establece que a DIPRES le corresponde el "**requerimiento, sistematización, procesamiento de información, y evaluación de programas gubernamentales de las instituciones públicas, dentro del proceso de formulación presupuestaria, con el propósito de promover la mejor utilización de los recursos del Estado**"

Ex ante en DIPRES no tiene más gobernanza que esta*.

* La gobernanza del proceso ex post, considera la participación de un Comité Interministerial de Evaluación, conformado por el Ministerio de Hacienda, Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Evaluación Ex Ante

Marco Legal y Gobernanza

MDSyF: La Ley 20.530 indica que “**debe evaluar y pronunciarse mediante un informe de recomendación, sobre los programas sociales nuevos o que planteen reformularse significativamente, que sean propuestos por los ministerios o servicios públicos, de manera de lograr una coordinación en el diseño de las políticas sociales**”. El mandato le obliga también a informar los resultados del ex ante a DIPRES.

Dicha norma establece que los cambios a los criterios de evaluación deben ser consultados a un “**Comité Interministerial de Desarrollo Social y Familia**”, así como con al “**Consejo de la Sociedad Civil**”.

La Ley del MDSyF, manda la dictación de un **reglamento** que regule la función en estos ámbitos, incentivando la coordinación con DIPRES, el que se ha dictado.

Evaluación Ex Ante

Marco Legal y Gobernanza

A falta de una gobernanza más integral y específica, la coordinación para diseñar y gestionar ex ante coordinadamente, depende de la voluntad política, al liderazgo y de los incentivos existentes (presupuesto).

Para iniciar ex ante, el Ministro de Hacienda elabora un oficio de instrucciones, en el marco del proceso de formulación presupuestaria.

El Director de Presupuestos y la Subsecretaría de Evaluación Social (MDSyF) complementan las instrucciones, con un oficio conjunto de instrucciones operativas.

En dicho oficio, pueden también identificarse programas en ejecución para ingresar a evaluación (revisión) de diseño. Esta selección, obedece a criterios no estandarizados (ampliar cobertura de OP, programas relevantes por recursos y/o cobertura, etc.).

En general, las evaluaciones ex antes las conducen exclusivamente analistas permanentes tanto de DIPRES como de MDSyF. Y no existe, bajo la actual gobernanza una instrucción o norma vinculante entre los resultados de la evaluación y la asignación de recursos.

Metodológico de la Evaluación Ex Ante en Chile

Evaluación Ex Ante

La evaluación ex ante se aplica a los programas **nuevos**, a los que se propone **reformular** de modo significativo o a aquellos que ya en ejecución no han pasado por dicha evaluación (**revisión de diseño**), y por lo tanto no se cuenta para ellos con un diseño explícito y/o validado.

La aplicación de este marco metodológico por parte de DIPRES, requirió desarrollar y/o explicitar un **glosario de conceptos** específicos, dado que en nuestra administración pública muchos de estos conceptos pueden considerar distintos significados.

De esta manera, se definió programa público conjuntamente con MDSyF como:

“Un conjunto de **actividades necesarias, integradas y articuladas** para proveer ciertos **bienes y/o servicios** (componentes), tendientes a lograr un **propósito** específico en una **población objetivo**, de modo de resolver un **problema** que la afecte.”

Un programa basa su diseño en una “**hipótesis de cambio**”, ya que a partir de los bienes y/o servicios provistos, se espera que los beneficiarios superen su situación inicial (problema). Lo anterior, implica que un programa identifica y mide resultados en la población beneficiada, los que demuestran que esta última superó la situación inicial.

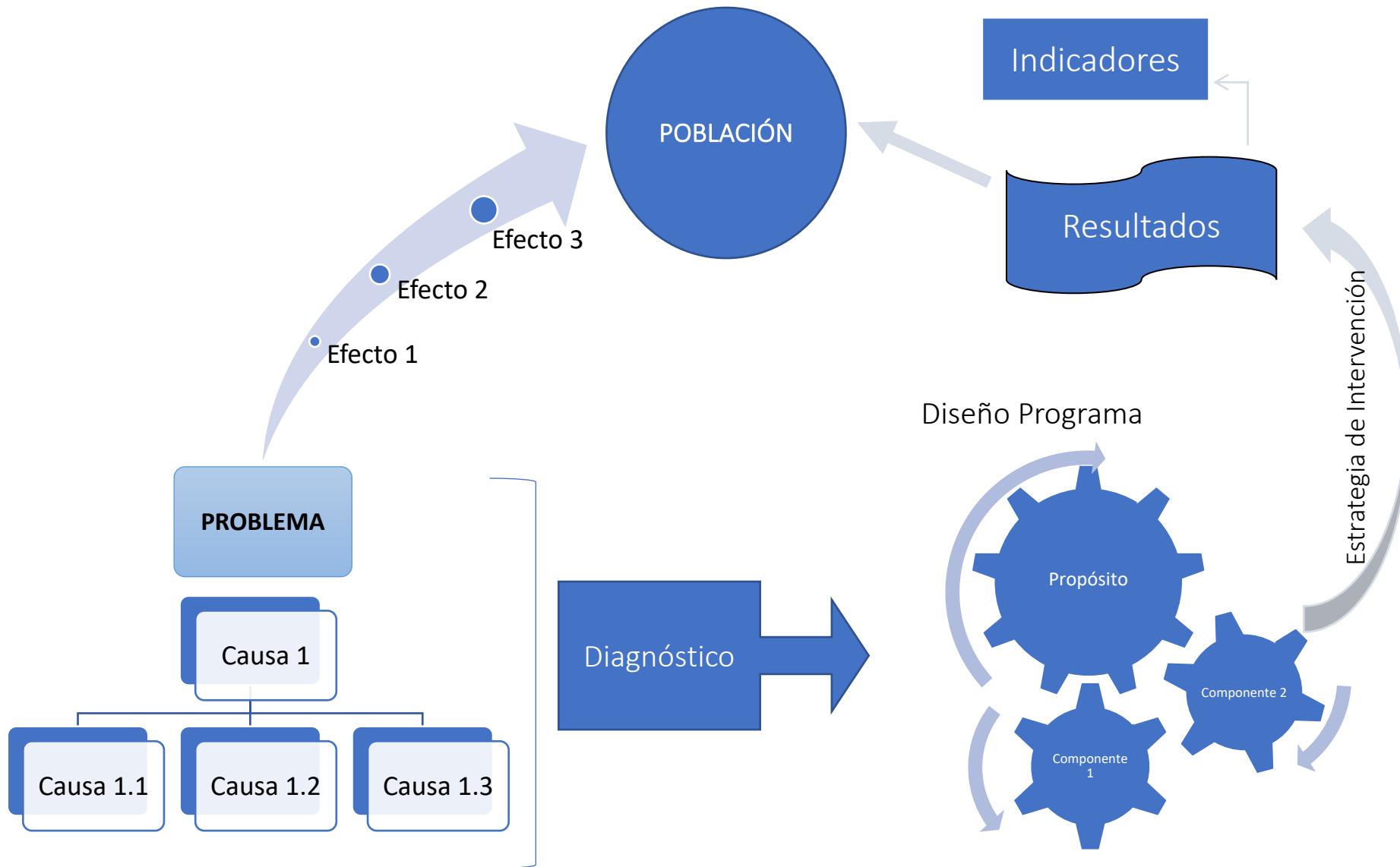
Evaluación Ex Ante

La metodología se basa conceptualmente en una versión simplificada y complementada en el **modelo de marco lógico** (MML).

El MML ayuda al formulador a presentar de manera sistemática y lógica, aspectos relevantes del diseño de un programa propuesto.

Así también permite analizar y definir previamente la hipótesis de cambio y los medios que facilitarán el posterior monitoreo y evaluación del programa, ya que considera la formulación de indicadores para cada nivel de objetivo relevante y la revisión o diseño (si no existen) de las fuentes de información que permitirán cuantificar dichos indicadores.

Diagrama de Aspectos Metodológicos



DIPRES:

¿Qué criterios utiliza para evaluar el diseño de un programa?

- Diagnóstico del problema
- Población
- Objetivos y seguimiento
- Estrategia y componentes
- Uso de recursos (no se pondera)

MDSyF: ¿Qué criterios utiliza para evaluar el diseño de un programa?

Atingencia (Diagnóstico se vincula con objetivos institucionales; duplicidad)

Coherencia (Estructura interna: fin, propósito, población, estrategia y componentes)

Consistencia (Indicadores, sistemas de información y estimación de gastos)

Calificación

Se califica a partir de una **pauta estructurada** en base a los criterios mencionados anteriormente. A cada criterio se le asigna un puntaje de 0 a 100, considerándose como “**Suficiente**” si cada criterio obtiene un puntaje igual o superior a 75 puntos, en caso contrario se considera “**Insuficiente**”.

- La calificación obtenida por el programa puede ser:
 - **Recomendado Favorablemente (RF)**: si obtuvo categoría “Suficiente” en cada pilar de la evaluación.
 - **Objetado Técnicamente (OT)**: Si obtuvo categoría “Insuficiente” en al menos un pilar de la evaluación.
 - **Falta Información (FI)**: para aquellas que con la información proporcionada no puedan ser evaluadas.
- Adicionalmente, para fines operativos del sistema se consideran las categorías:
 - **No Es Programa (NEP)**: para aquellas iniciativas que no se ajusten a la definición de programa.
 - **No Corresponde (NC)**: para aquellos programas que hayan ingresado a través de una ficha de presentación equivocada.

Proceso Operativo Evaluación Ex Ante en Chile

Operación Anual del Ex Ante

Como se mencionó, el Ministro de Hacienda en el segundo trimestre de cada año, imparte instrucciones a través de un oficio de instrucciones.

El Director de Presupuestos y la Subsecretaría de Evaluación Social entregan instrucciones específicas a través de un oficio a los Ministros, Subsecretarios y Jefes de Servicio respecto del proceso, productos y plazos.

De acuerdo con las instrucciones y plazos definidos, se habilita la plataforma de evaluación ex ante en la Web de DIPRES y MDSyF, para que los Servicios presenten sus diseños e iteren con los analistas.

Dichas Plataformas contienen todos los antecedentes de diseño vigentes de la oferta programática de cada Servicio Público que registrada.

Operación Anual del Ex Ante

Las plataformas de DIPRES y MDSyF permiten:

- Ingresar Programas nuevos
- Reformular los diseños ya vigentes
- Actualizar revisiones de diseño
- Editar contenidos de los programas, sin que ello signifique cambios en su estructura
- Realizar observaciones e iterar con los formuladores
- Calificar los diseños según la pauta
- Generar reportabilidad por programa o en forma agregada

Operación Anual del Ex Ante

Una vez cerrada la **Etapa I**, se elaboran los Reportes de Evaluación Ex Ante y se entregan como insumos a la Subdirección de Presupuesto para el uso de los Analistas presupuestarios

La **Etapa II**, se inicia una vez definidas las cifras de la propuesta presupuestaria en DIPRES. En esta Etapa se abordan las debilidades de los programas con financiamiento en el proyecto de ley, y eventualmente, durante este período ingresan nuevos programas, tanto en virtud de la deliberación dentro del Ejecutivo, como incluso del Legislativo.

Operación Anual del Ex Ante

La información generada en el proceso de evaluación ex ante es publicada por DIPRES en su página web desde 2018. De igual modo, el MDSyF publica los resultados de la evaluación ex ante a través de un Banco Integrado de Programas Sociales (BIP's), lo cual responde a su mandato legal.

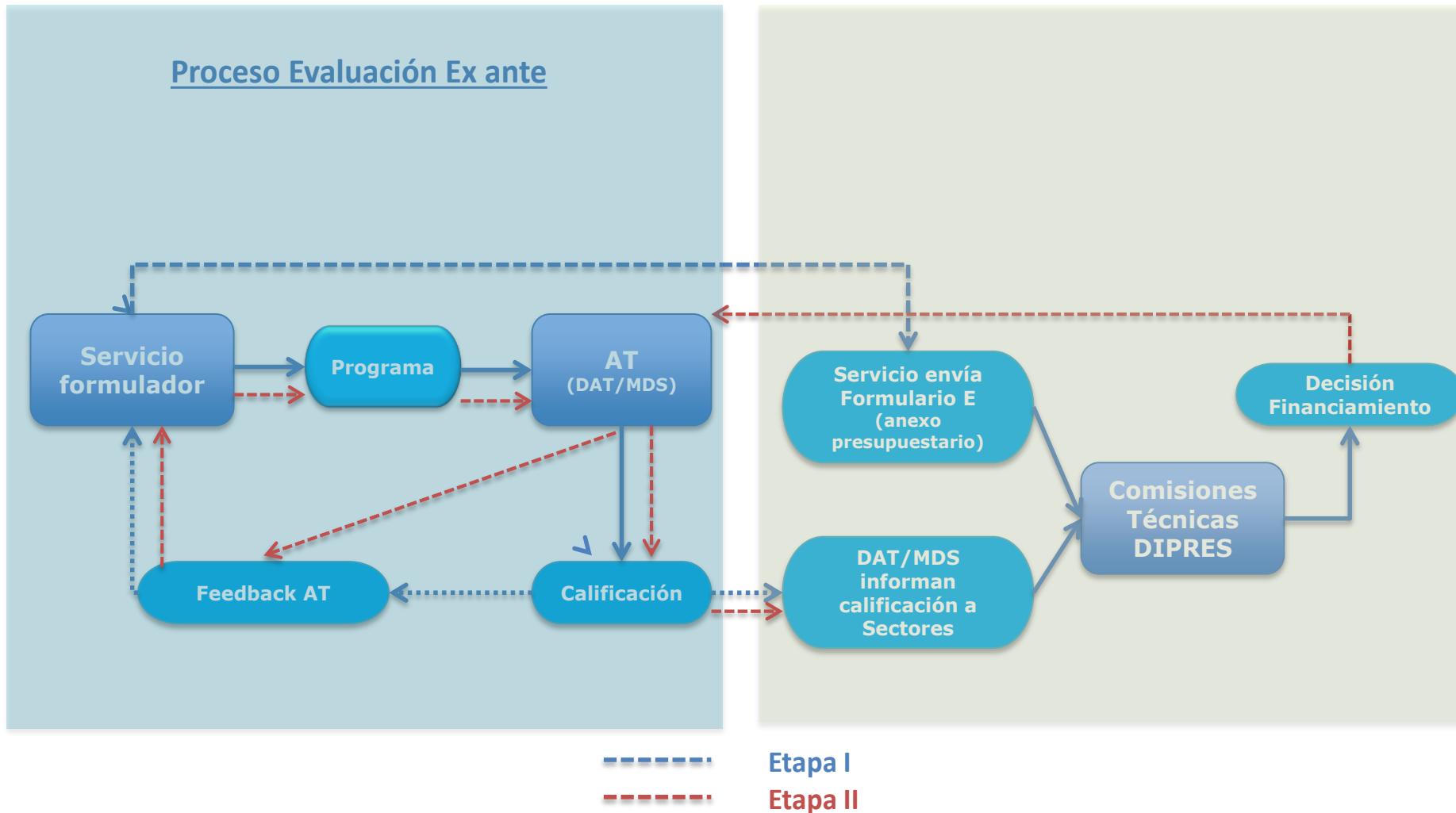
Página web DIPRES ex ante: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-22181.html>

Página web MDSyF ex ante:
https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas_nr

El proceso presupuestario 2021, se aplicó un modelo de “**Presupuesto Base Cero Ajustado**” para identificar prioridades de los servicios y contribuir a revertir la tradicional inercia incremental del presupuesto (marco de restricción fiscal).

Para ello, los resultados de la evaluación ex ante se utilizaron para restringir las solicitudes de recursos de aquellos programas con objeciones de diseño. La reposición de sus recursos quedó condicionada a la superación de las debilidades de diseño en el proceso de evaluación ex ante en curso.

Operación Anual del Ex Ante



Resultados de la Evaluación Ex Ante en Chile

Resultados del Ex Ante

Programas presentados al Proceso de Evaluación Ex Ante período 2008 – 2020

Año	Programas Sociales			Programas No Sociales *			Total
	Total Sociales	Nuevos	Reformulados	Total No Sociales	Nuevos	Reformulados	
2008	75	48	27	24	14	10	99
2009	62	19	43	33	18	15	95
2010	103	30	73	32	7	25	135
2011	57	24	33	20	9	11	77
2012	40	26	14	24	20	4	64
2013	53	25	28	23	13	10	76
2014	123	84	39	71	49	22	194
2015	86	36	50	39	22	17	125
2016	52	29	23	27	11	16	79
2017	56	27	29	43	7	36	99
2018	95	36	59	65	14	51	160
2019	90	51	39	63	18	45	153
2020	113	13	100	31	5	26	144
Total	1.005	448	557	495	207	288	1.500

* A partir del año 2017, se incorporan en la categoría Reformulados las Revisiones de Diseño tanto en DIPRES como en MDSyF.

Resultados del Ex Ante

Porcentaje de programas con Recomendación Favorable según clasificación social - no social (Final de año)

Año	RF Social (1)	RF No social (2)	Total RF (3)	Total RF+OT (4)	% RF (3)/(4)
2008	27	8	35	99	35%
2009	26	9	35	95	37%
2010	72	25	97	135	72%
2011	11	10	21	77	27%
2012	33	11	44	64	69%
2013	51	17	68	76	89%
2014	119	53	172	194	89%
2015	80	15	95	125	76%
2016	43	11	54	79	68%
2017	51	10	61	99	62%
2018	69	36	105	160	66%
2019	65	42	107	157	68%
2020	69	17	86	142	61%

Resultados en general son muy variables

Resultados del Ex Ante

Programas Nuevos 2014-2017 según decisión de financiamiento (IFP)
en PdL de Presupuestos

Año	No Financiados			Financiados			Total general
	OT	RF	Total	OT	RF	Total	
2014	7	27	34	5	90	95	129
2015	9	17	26	5	19	24	50
2016	7	10	17	4	19	23	40
2017	5	17	22	3	8	11	33
Total general	28	71	99	17	136	153	252

En la Tabla anterior se aprecia que en el período 2014 - 2017, el 66% (136/207) de los programas nuevos con recomendación favorable (RF) fueron financiados, mientras que el 62% (28/45) de los objetados técnicamente (OT) no lo fueron.

Estos datos deben ser entendido como referenciales (al menos intuitiva), ya que no es posible asegurar la causalidad de la decisión presupuestaria.

Resultados del Ex Ante

Medir el efecto en la toma de decisiones, en particular en aquellas presupuestarias es complejo dado que:

- Data ex ante es un insumo que “informa” las decisiones presupuestarias (caja negra).
- La estructura del presupuesto vigente (clasificador presupuestario) no permite visualizar el vínculo para muchos programas y recursos.

En el ejercicio 2021 de formulación bajo el modelo de PBCA, los programas con observaciones y condicionados por ex ante, redujeron en promedio sus asignaciones presupuestarias, en casi un 16%, en cambio aquellos programas sin observaciones del Sistema de M&E, las incrementaron en un 4,1%.

En este proceso, hubo mayores reasignaciones en virtud de las repriorizaciones (menos inercia).

Resultados del Ex Ante

Evaluación del Sistema de M&E

Una reciente evaluación realizada por la OCDE* al Sistema de Evaluación de Programas chileno concluye que el proceso desarrollado por la Dirección de Presupuestos representa un ejemplo de buenas prácticas en el diseño y ejecución de evaluaciones ex ante y ex post.

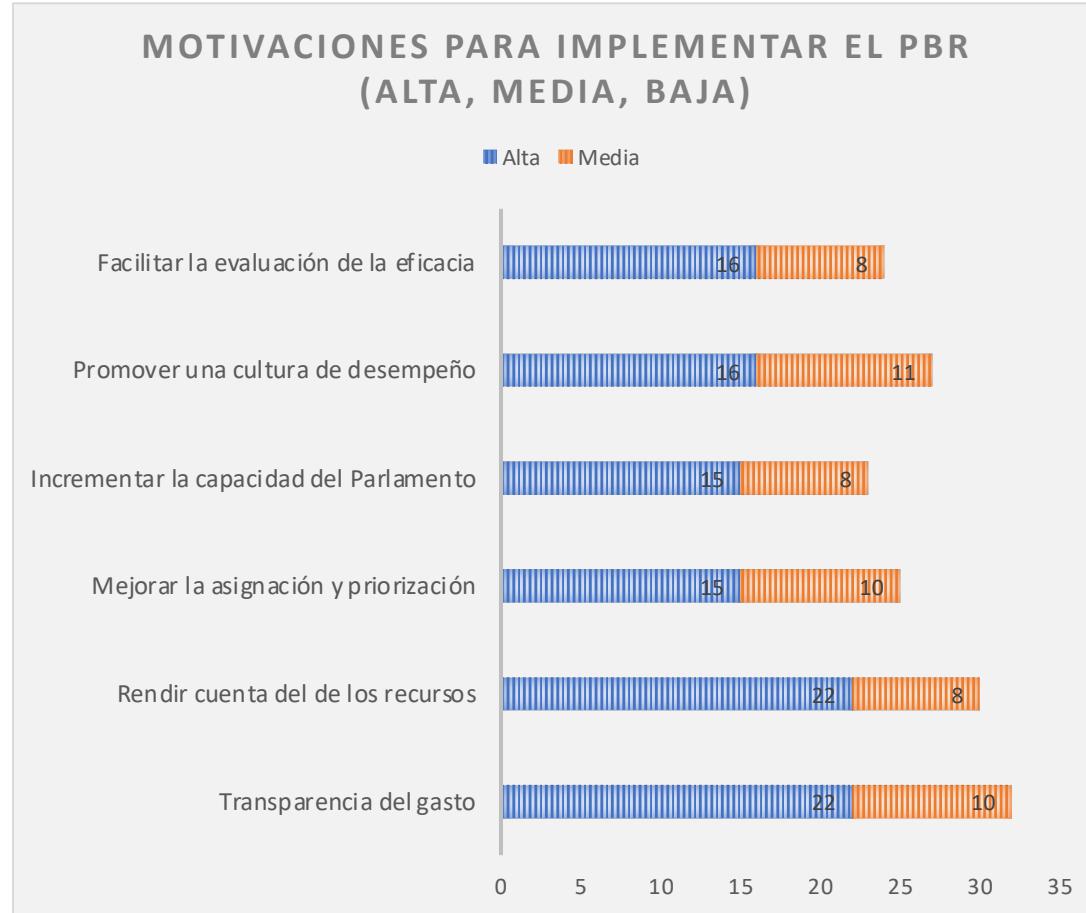
Respecto de la evaluación ex ante, destaca que sigue una metodología bien desarrollada involucrando en el proceso la acción coordinada con el MDSyF, así como el involucramiento con los ministerios de línea.

* Chile: "Review of DIPRES Programme Evaluation System". Si bien esta evaluación no se ha publicado aún, sí se han hecho públicas algunas de sus principales conclusiones y recomendaciones.

La Experiencia Internacional (OECD)*

*Se usará para esta revisión una muestra de 34 sectores públicos de países pertenecientes a la OECD (37 miembros). La fuente de información son los datos proporcionados por la última encuesta “Performance Budgeting Survey” llevada a cabo por la OEDC en el año 2018.

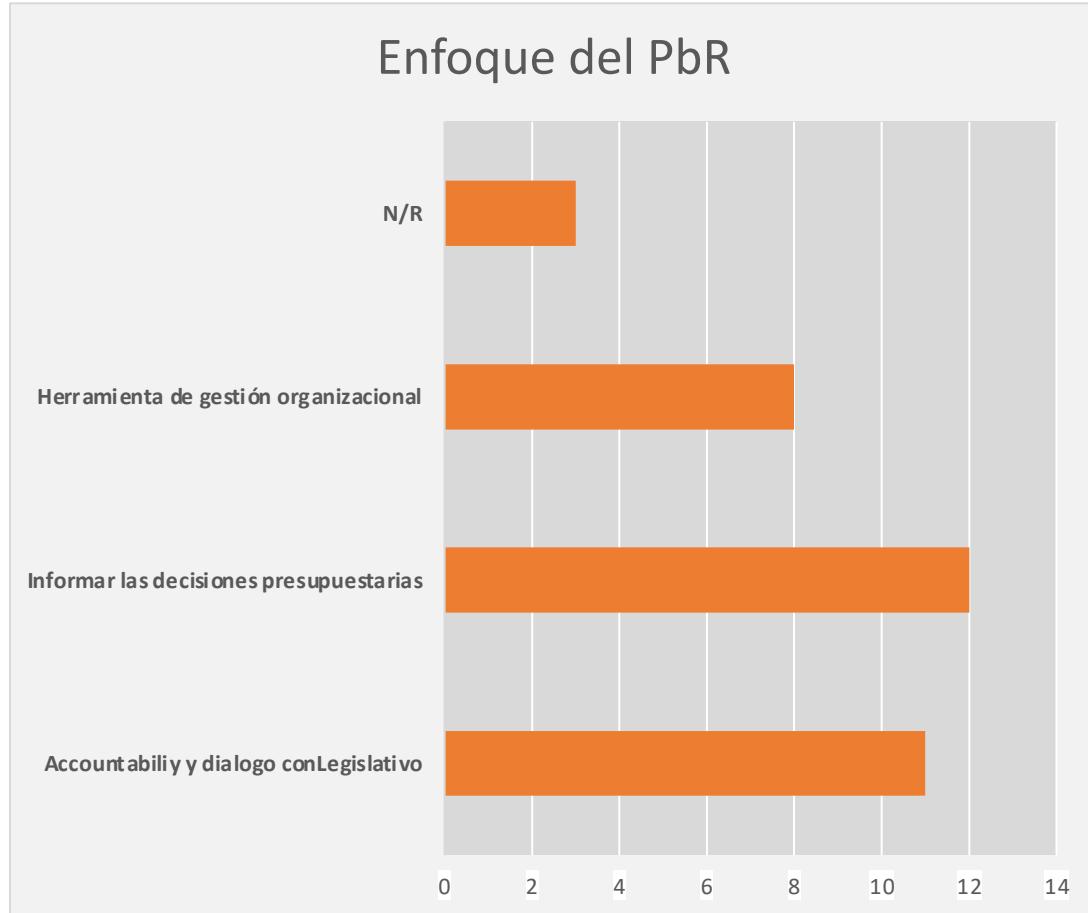
El PbR en los países de la OECD



Performance Budgeting Survey de 2018

- 30 países (88%) declara contar con un sistema de PbR.
- En 27 (79%) el PbR es obligatorio para ministerios y agencias.
- Las motivaciones para implementar el PbR son diversas: mejorar la rendición de cuentas, incrementar la transparencia, promover una cultura de desempeño, facilitar la evaluación.
- No sólo mejorar la asignación de recursos en el presupuesto.

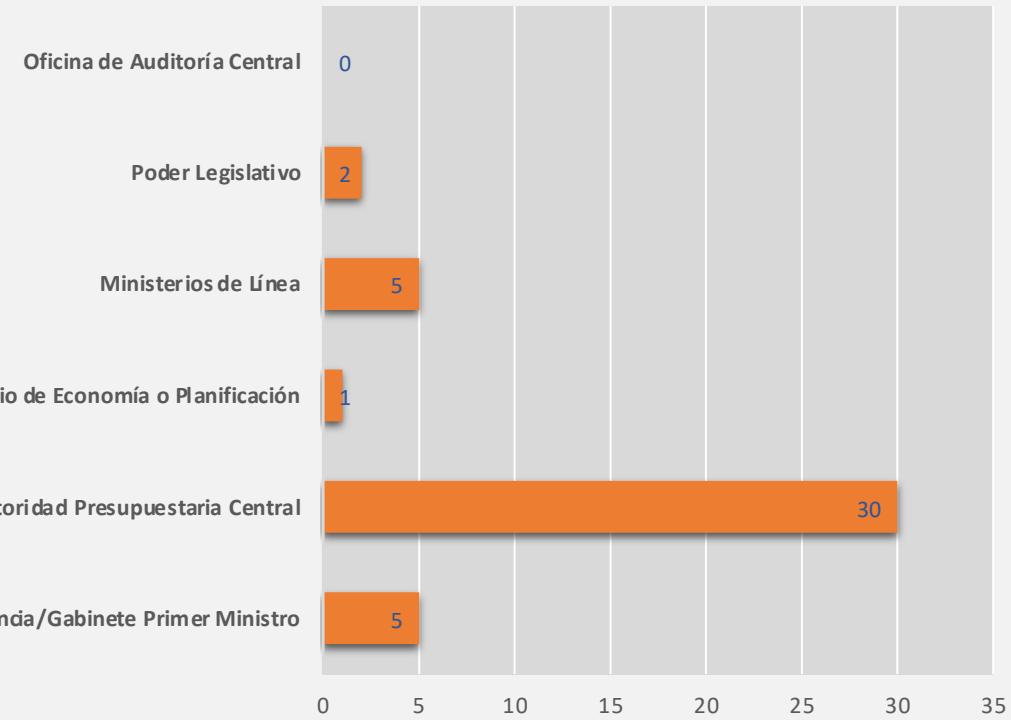
Enfoque de los Sistemas PbR



- Sólo en 12 países (35%) el sistemas PbR ha sido implementado para influir en la toma de decisiones presupuestarias (Presupuesto informado)
- En 11 países (32%) la información se utiliza principalmente con fines de rendición de cuentas y diálogo con los legisladores y ciudadanos
- En 8 países (24%) la información se utiliza principalmente como una herramienta de gestión y responsabilidad a nivel organizacional y gerencial

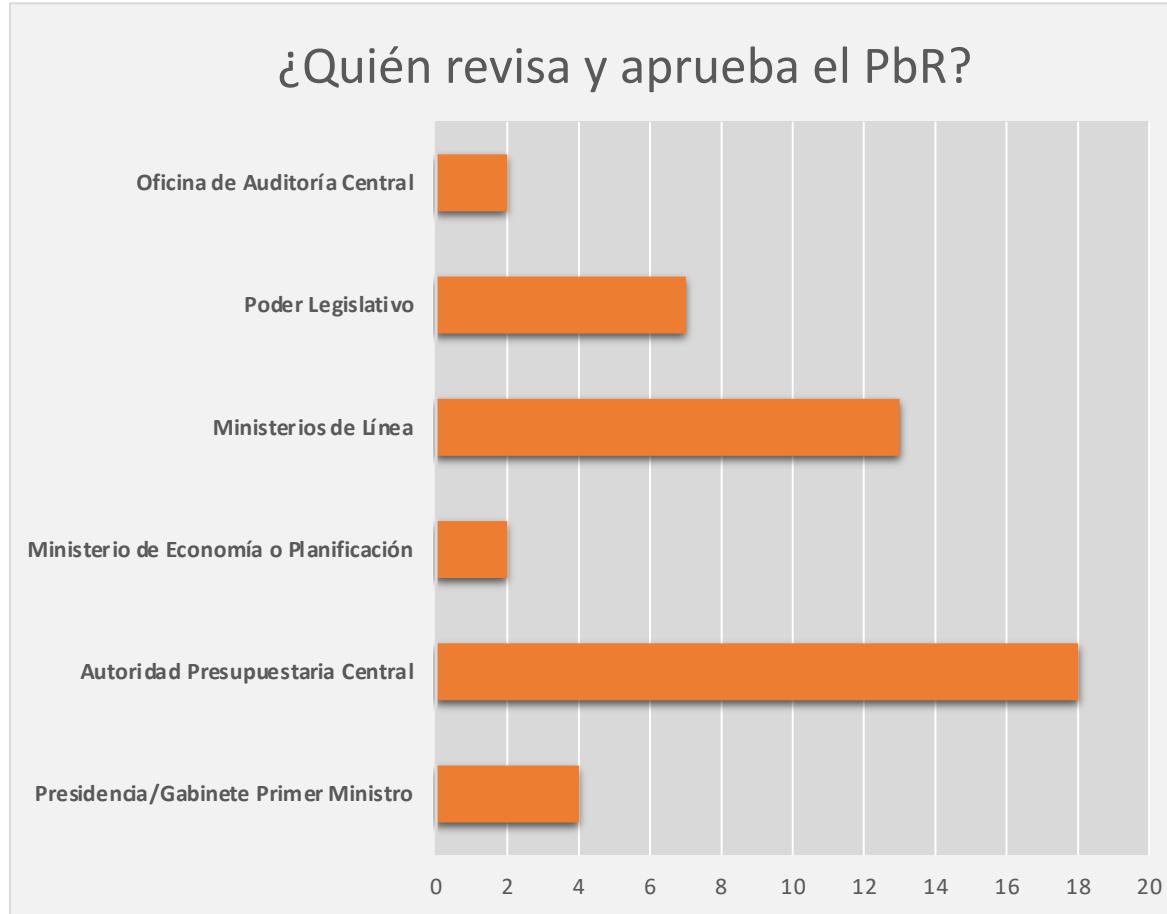
Gobernanza de los sistemas PbR

¿Quién establece las orientaciones centrales del sistema de PbR?



- El rol de definir las orientaciones centrales del PbR, está marcadamente centralizado en la autoridad presupuestaria. La entidad fiscal está presente en 30 casos (un 88%) y sólo en 7 países comparte esta responsabilidad con otras instituciones.

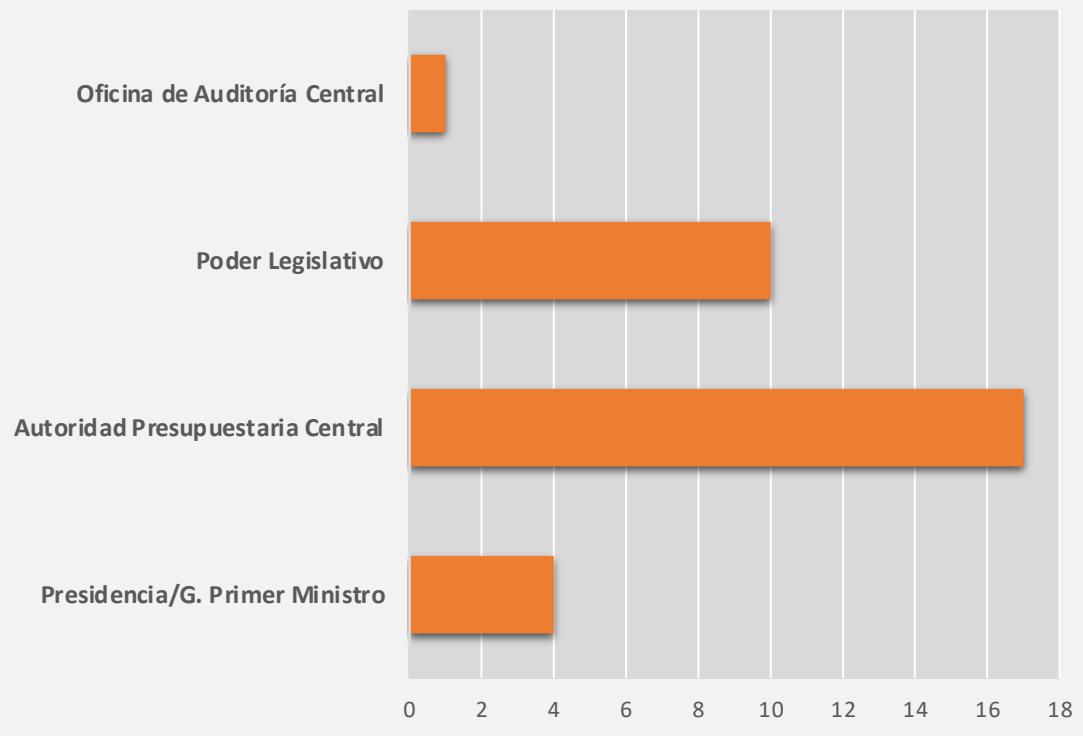
Gobernanza de los sistemas PbR



- En el rol de revisar y aprobar el PbR se señalan como importantes la autoridad presupuestaria, los ministerios de línea y el Poder Legislativo, en ese orden.

Gobernanza de los sistemas PbR

¿Quién asigna los recursos en base a la información de desempeño?



- En el rol de asignar los recursos, se mencionan como importantes la autoridad presupuestaria, el Poder Legislativo y la Presidencia u Oficina del Primer Ministro, en ese orden.
- En la mayor parte de los países donde se informa que la participación de la Legislatura, también se menciona a la autoridad presupuestaria.

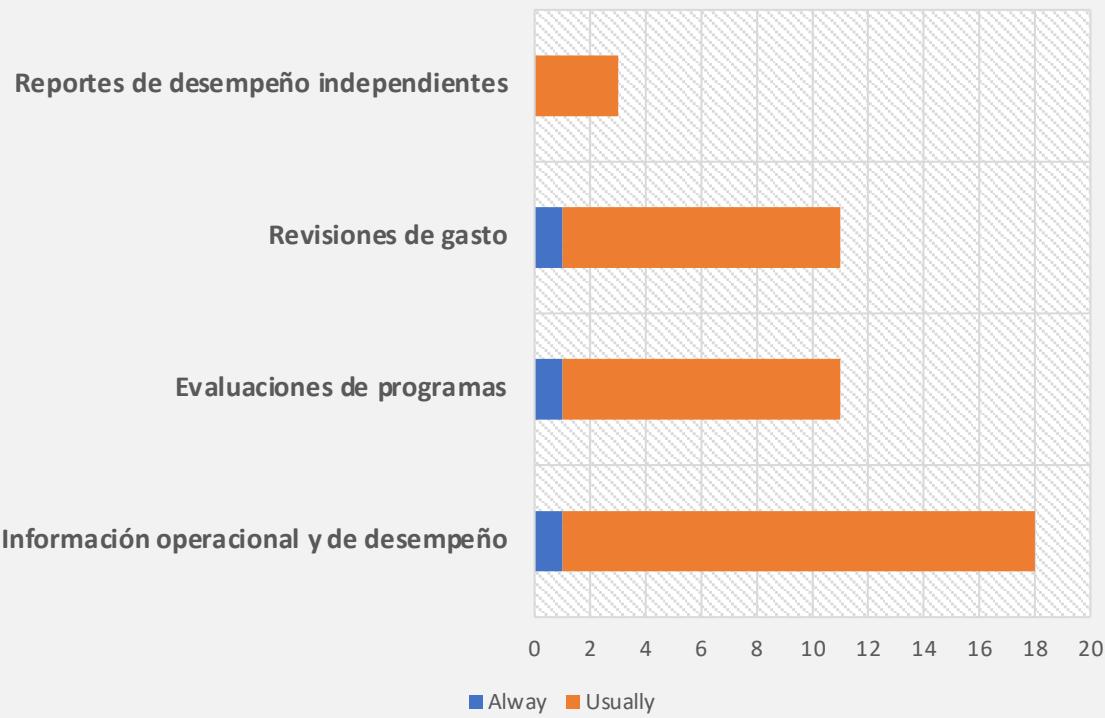
Gobernanza de los sistemas PbR



- **En conclusión**, se nota una marcada tendencia a que el núcleo institucional que toma las decisiones centrales en los sistemas PbR, esté conformado por la autoridad presupuestaria, el Parlamento y la Oficina del Primer Ministro o Presidente, con una predominancia de la primera.

Uso de la información

Información utilizada en la preparación del presupuesto

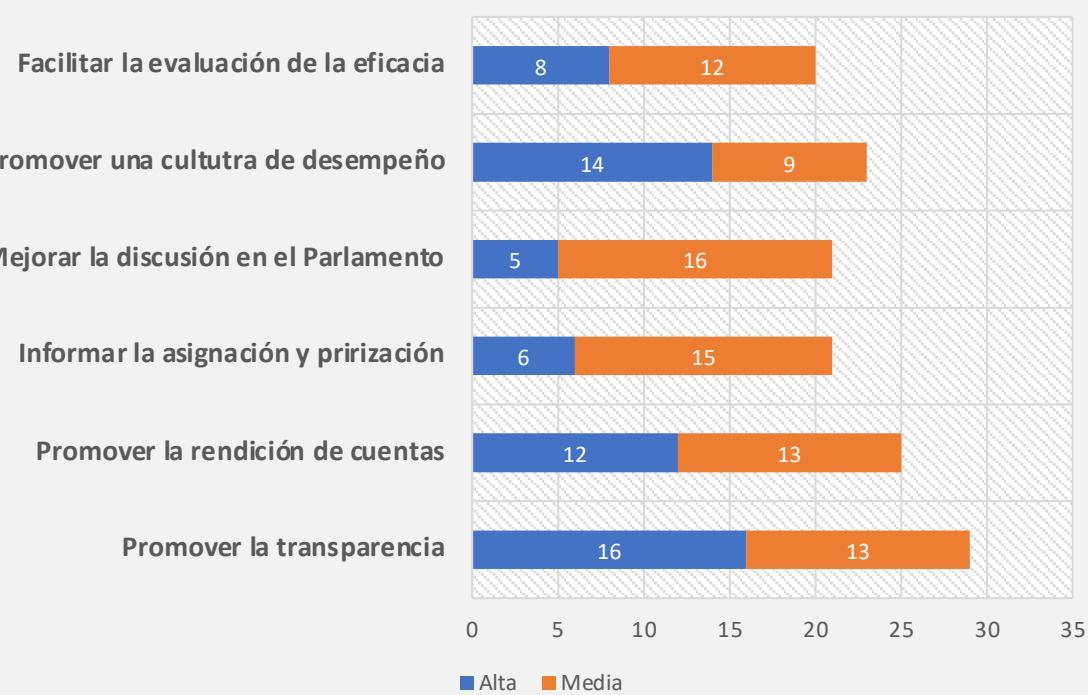


Evidencia de que se utiliza menos información de la que se genera

- Al menos 30 países reportan definir indicadores y realizar monitoreo del desempeño; sin embargo, sólo 18 señalan que utilizan siempre o usualmente información de desempeño en la preparación del presupuesto.
- 30 países informan desarrollar evaluaciones de programas; pero sólo 11 señalan utilizar este tipo de información siempre o usualmente en la formulación del presupuesto.

Efectividad del PbR

¿Cuán efectivo ha sido el PbR? (Alta y media efectividad)

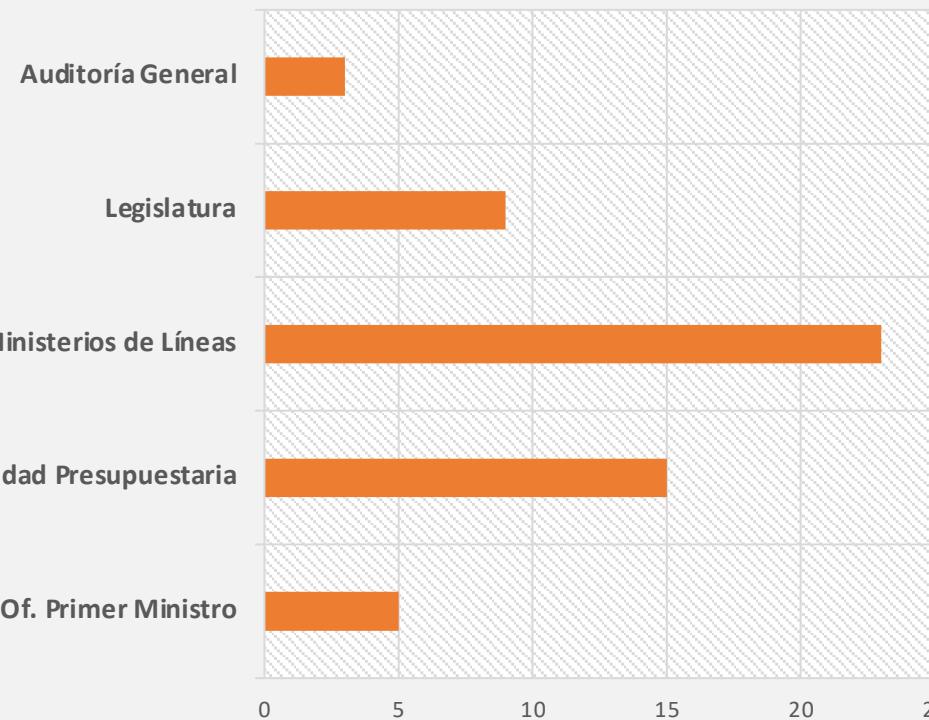


- El PbR ha sido efectivo en todos los temas consultados en la encuesta (en todos sobre 60% de menciones de alta o mediana efectividad).
- Ha contribuido especialmente a mejorar la transparencia y rendición de cuentas, pero también en temas netamente presupuestarios, como la priorización y asignación del gasto y la discusión del presupuesto en el Parlamento.

Evaluación Ex Ante

Gobernanza del Proceso de Evaluación Ex ante

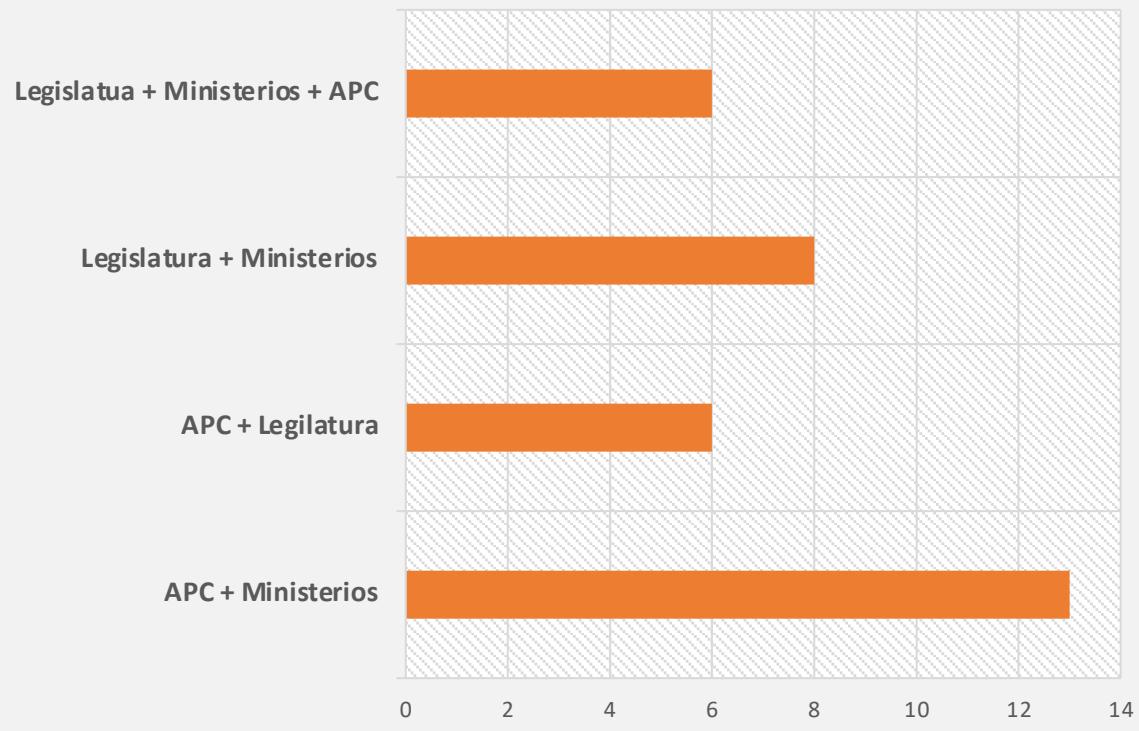
Instituciones responsables de seleccionar los programas



En cuanto a las instituciones responsables de decidir los programas que se evalúan, mayoritariamente se mencionan los ministerios de línea (23 casos, un 85%) y la autoridad presupuestaria (15 casos, un 55%); seguidos por el Poder Legislativo que se menciona en un tercio de los casos.

Gobernanza del Proceso de Evaluación Ex ante

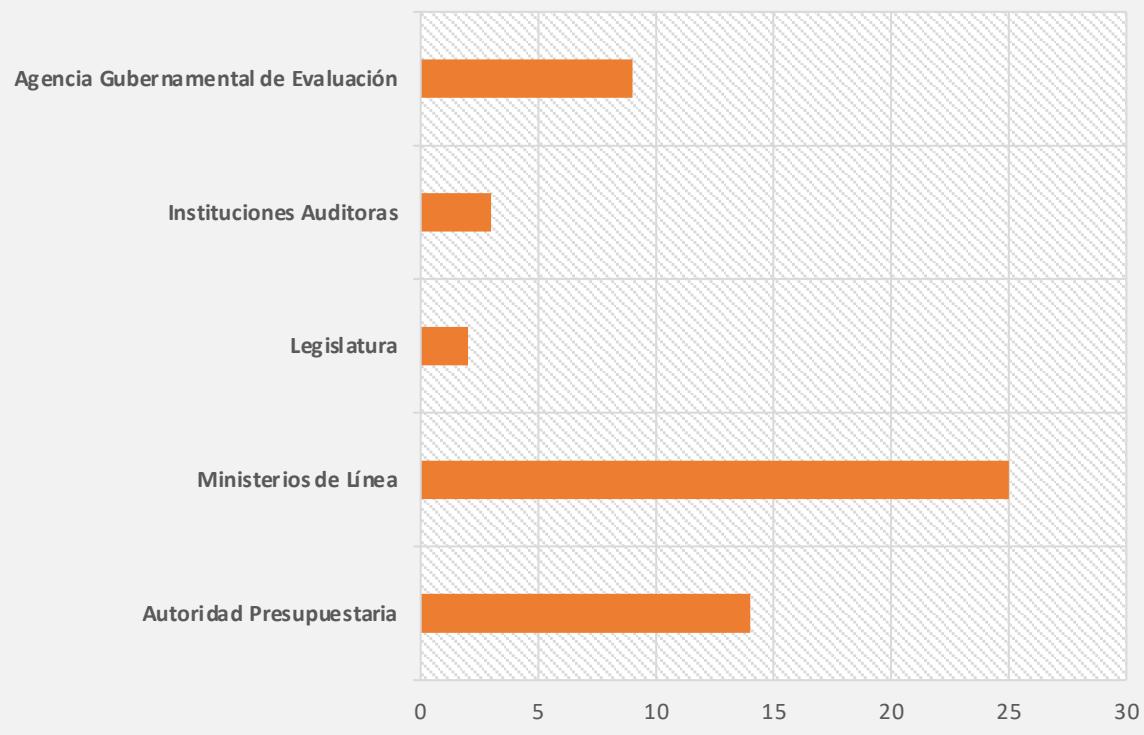
Instituciones que comparten la selección de programas



- En 16 países (59%) la decisión sobre los programas a evaluar es compartida por más de una institución.
- Tienden a compartir responsabilidades en esta función: la autoridad presupuestaria con los ministerios de línea, o estos últimos con el Poder Legislativo; registrándose también 6 casos en que se mencionan las tres instituciones.

Gobernanza del Proceso de Evaluación Ex ante

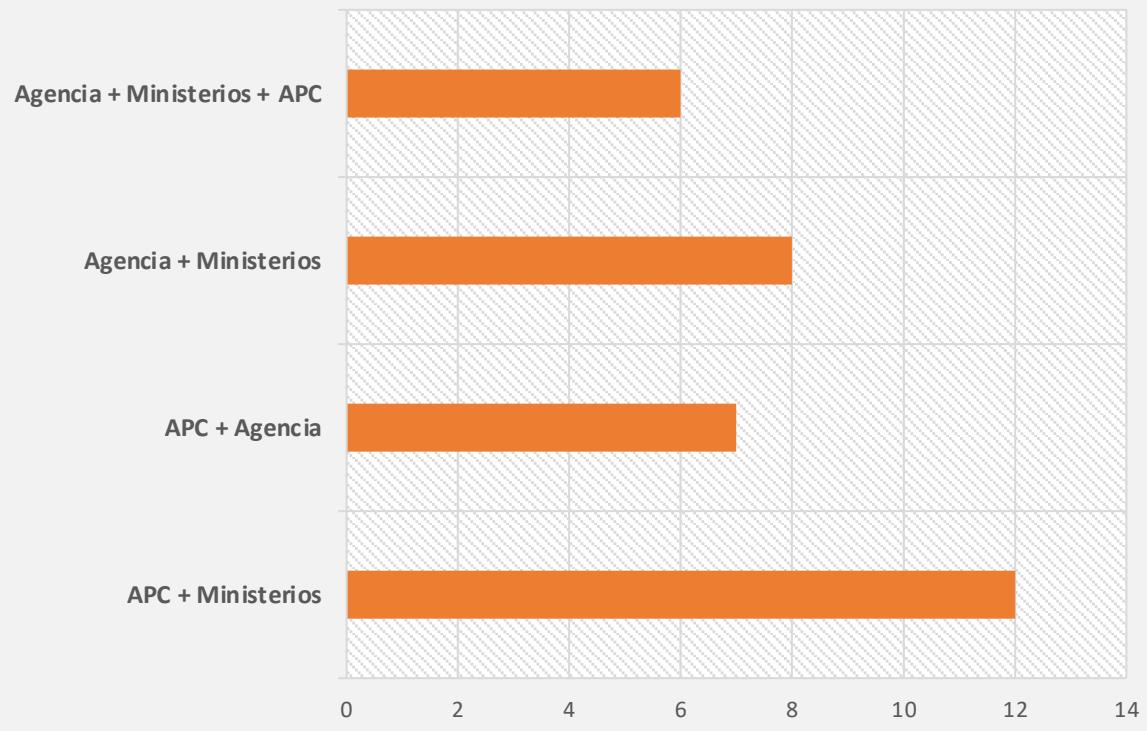
Instituciones responsables de conducir la evaluación ex ante



- En relación con las instituciones responsables por conducir el proceso de evaluación, en 25 países (93%) se menciona a los ministerios y agencias de línea, siendo esta la situación mayoritaria.
- Menciones importantes reciben también la autoridad presupuestaria (52%) y la agencia gubernamental de evaluación (33%).

Gobernanza del Proceso de Evaluación Ex ante

Instituciones que comparten la conducción de la evaluación ex ante



- En 16 países (59%) la conducción del proceso de evaluación ex ante es compartida por dos o más instituciones.
- Tienden a compartir responsabilidades en esta materia: la APC con los ministerios de línea; o la APC con la agencia gubernamental de evaluación; registrándose también 8 casos en que la agencia comparte este rol con los ministerios de línea.
- La participación de la agencia gubernamental de evaluación es muy alta (90%), si se considera que sólo 10 países cuentan con este tipo de instituciones.

Gobernanza del Proceso de Evaluación Ex Post



National Audit Office

- En el caso de la evaluación ex post, se observa una marcada tendencia a que el proceso sea encabezado por la institución de auditoría general o tribunal de cuentas, en la mayor parte de los casos acompañado de por otras instituciones.
- Es así como en la selección de programas, la entidad auditora comparte el rol con la APC, el Legislativo o ambos.
- Por su parte, en el rol de conducir el proceso, la institución de auditoría comparte responsabilidades con la APC, la agencia gubernamental de evaluación y el Legislativo, en ese orden.

Aspectos Operativos del Proceso de Evaluación



- La unidad de análisis que se consulta en la encuesta es el “programa”, aunque también se consulta sobre el diseño de políticas como un elemento a evaluar.
- No obstante, se debe aclarar que no se tiene evidencia sobre cómo se define “programa” en cada caso, o si existe alguna definición relativamente uniforme.

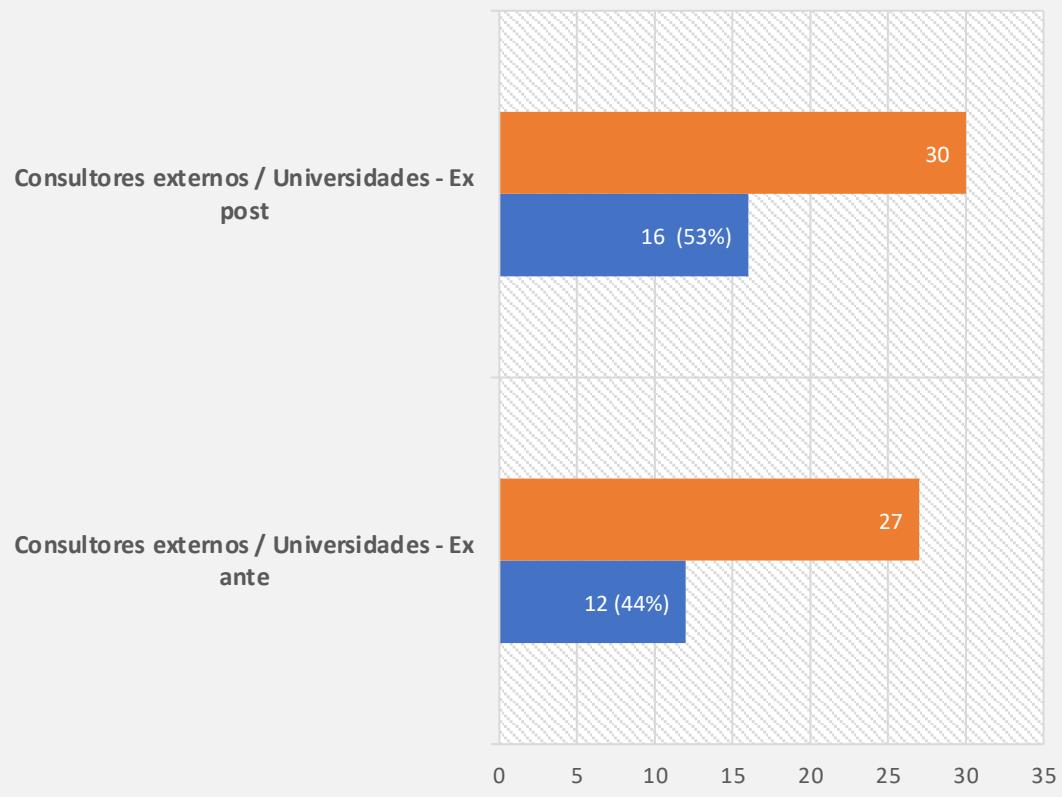
Aspectos Operativos del Proceso de Evaluación



- Los encuestados informan que los programas son sometidos (siempre o usualmente) a evaluaciones de diseño, de gestión y de efectividad o impacto, casi con el mismo número de menciones.
- La evaluación de diseño de políticas recibe también un número significativo de menciones.

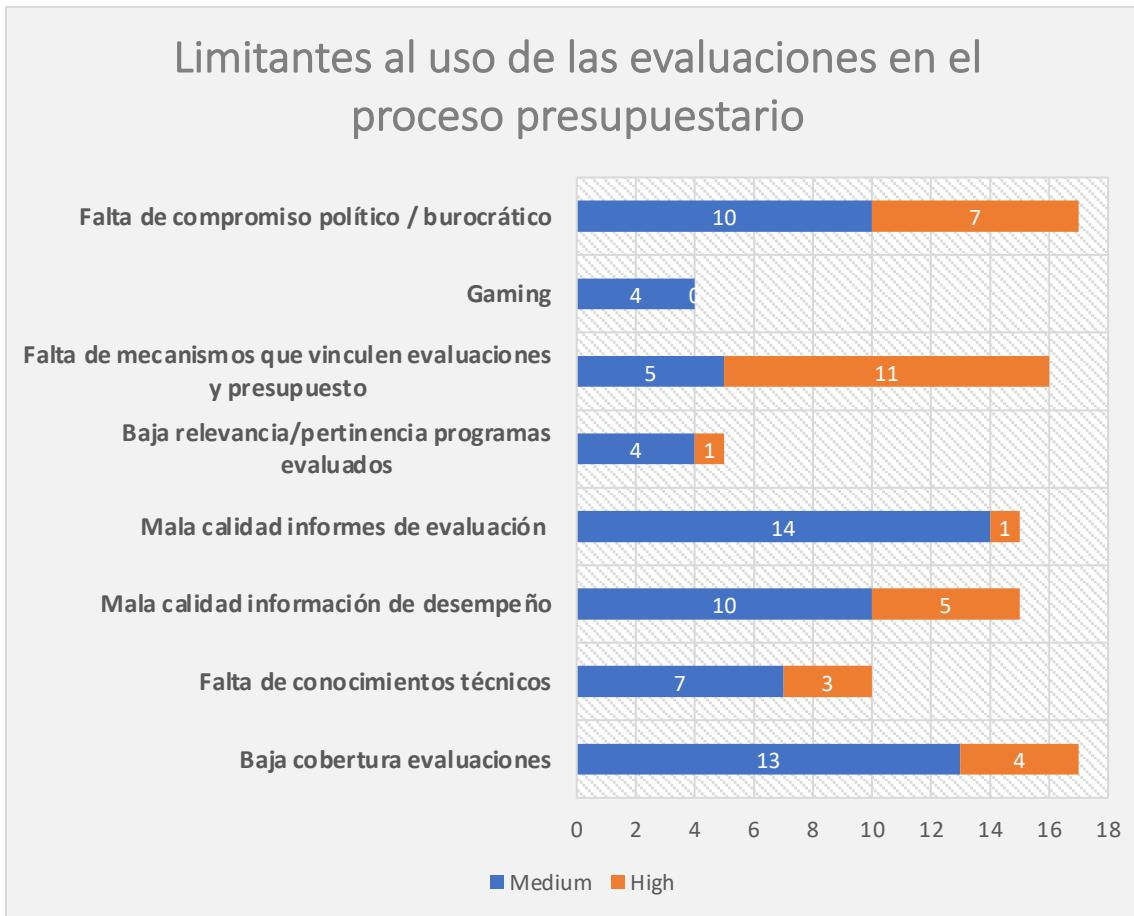
Aspectos Operativos del Proceso de Evaluación

Apoyo externo para la evaluación



El apoyo de entidades externas, como consultores o universidades, en proceso de evaluación de programas, se menciona en aproximadamente la mitad de los casos (44% en evaluación ex ante y 53% en la modalidad ex post).

Aspectos Operativos del Proceso de Evaluación

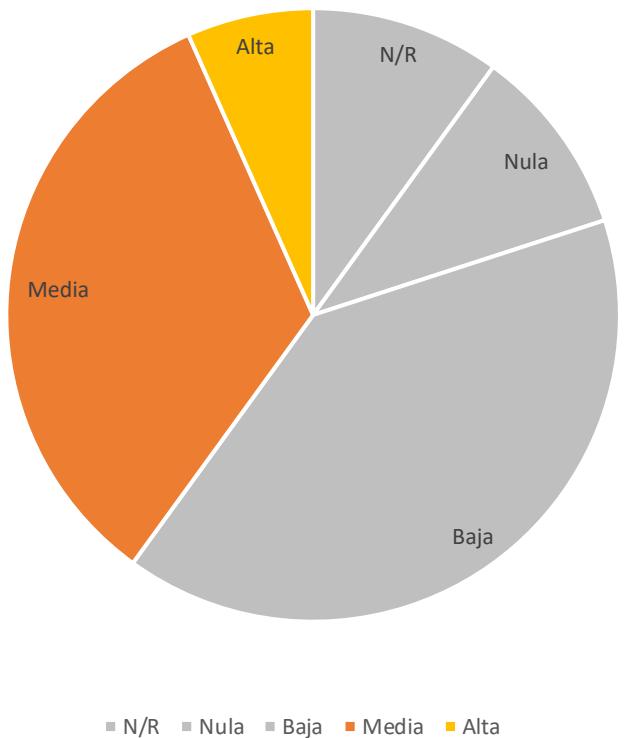


Respecto de los factores que dificultan que los resultados de las evaluaciones sean utilizados en el proceso presupuestario, se señalan principalmente:

- (i) falta de compromiso político y/o burocrático
- (ii) baja cobertura de las evaluaciones y
- (iii) falta de mecanismos formales que vinculen los hallazgos de las evaluaciones con la asignación de recursos.

Influencia de las evaluaciones en la asignación de recursos

Influencia de las Evaluaciones en las Decisiones de la APC (Alta y Mediana)



- Consultados sobre la influencia de las evaluaciones en las decisiones de la autoridad presupuestaria, un 44% de los encuestados estima que existe una influencia mediana o alta.
- Esta cifra que puede parecer baja, debe ser contrastada con otros datos de la encuesta, que indican que la vinculación entre la información de desempeño y el presupuesto es sólo parcial.
 - (i) El 41% de los países implementa el PbR con el objetivo explícito de informar las decisiones presupuestarias.
 - (ii) Sólo en 9 casos (33%) se señala que las evaluaciones se utilizan en la preparación del presupuesto.

Influencia de las evaluaciones en la asignación de recursos

Influencia de las Evaluaciones en la Asignación de Recursos (Alta o Mediana)

Influye a nivel de los programas



La influencia de la información proporcionada por las evaluaciones en las decisiones sobre asignación de recursos, es mayor a nivel de los ministerios y agencias de línea (53% de menciones alta y mediana) y a nivel de los programas (60% de menciones alta y mediana).

Comparación entre grupos de países

Conformación de grupos de países similares en términos de su estructura de PbR

Cuatro grupos

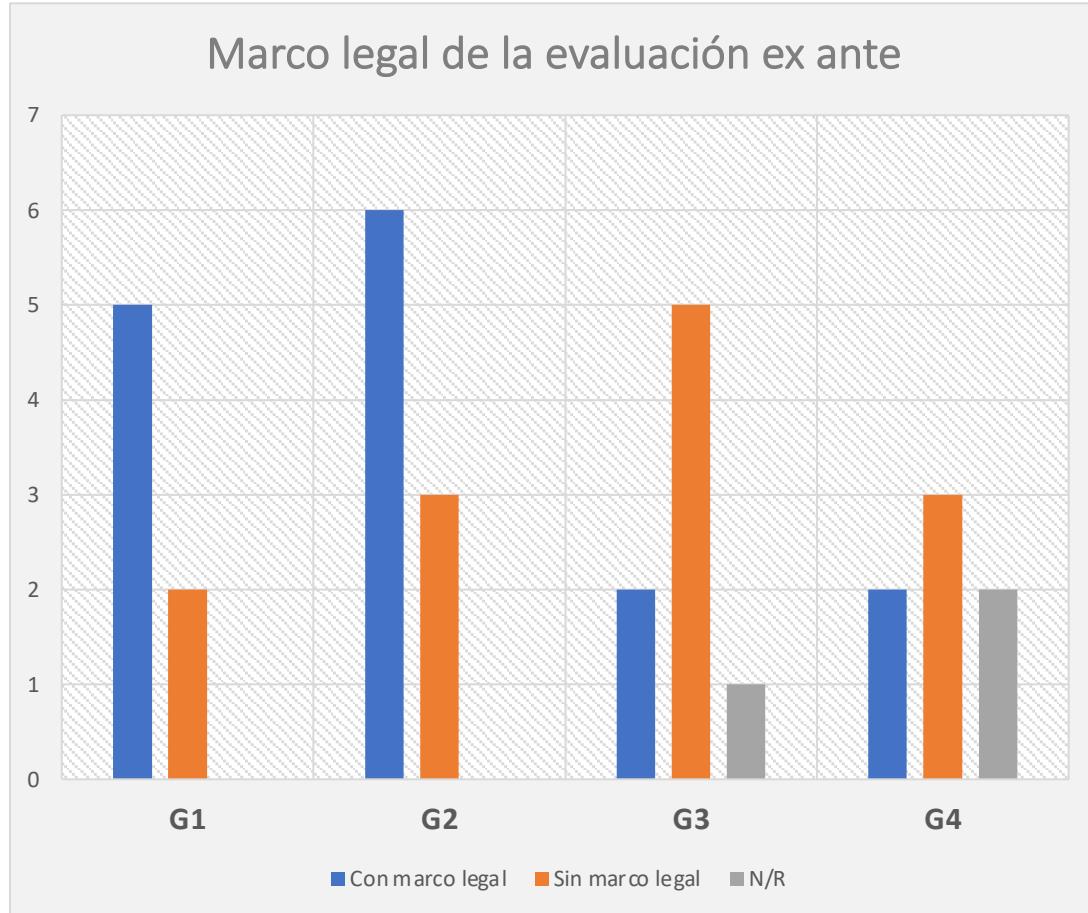
Bajo la premisa de que la estructura del PbR debería estar relacionada con la forma en que se desarrolla el proceso de evaluación en cada países, se conforman cuatro grupos, dónde el grupo 1 incluye los países con una estructura de PbR más centrada en el presupuesto y con un rol más fuerte de la APC (PbR centralizado), en tanto que en los grupos 2 y 3 se van flexibilizando esos criterios (PbR más descentralizados). Adicionalmente, se forma un cuarto grupo con todos los países que de declaran no contar con PbR o, de contar el sistema, este no es obligatorio para los ministerios y agencias de línea.

Conformación de grupos de países similares en términos de su estructura de PbR

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
El PbR es obligatorio para las agencias y los ministerios de línea	Si	Si	Si	
La APC es una de las instituciones encargadas de realizar el monitoreo del desempeño	Si	Si	No	
El foco principal del PbR es informar las decisiones presupuestarias (enfoque de desempeño informado)	Si	No	No	
No cuenta con PbR o el PbR no es obligatorio para los ministerios de línea				Si

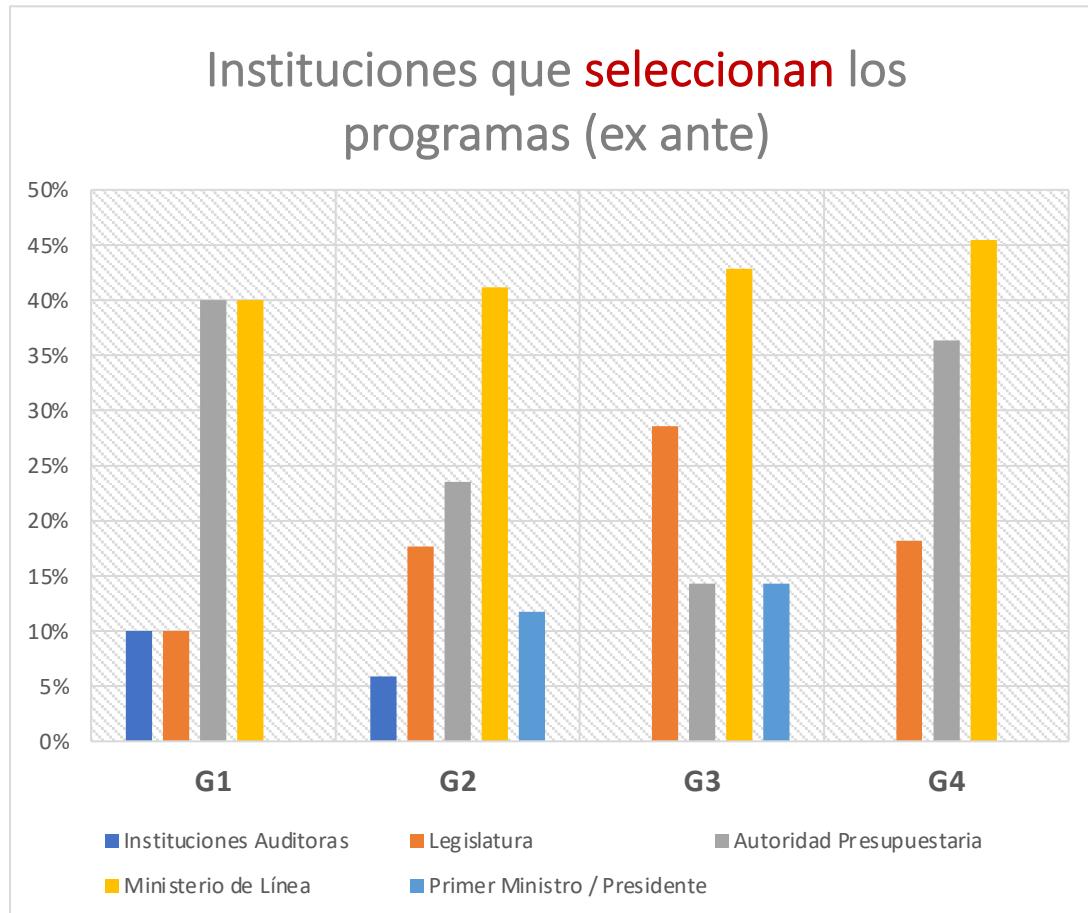
Grupo 1	Grupo 2
1. Chile 2. Hungría 3. Irlanda 4. Japón 5. Corea 6. Nueva Zelandia 7. Suiza	1. Australia 2. Canadá 3. Finlandia 4. Letonia 5. México 6. Polonia 7. España 8. Turquía 9. Reino Unido
Grupo 3	Grupo 4
1. Bélgica 2. Francia 3. Alemania 4. Islandia 5. Italia 6. Noruega 7. Eslovaquia 8. Eslovenia	1. Dinamarca 2. Estonia 3. Grecia 4. Israel 5. Luxemburgo 6. Holanda 7. Portugal

Marco Legal de la Evaluación Ex ante



- Se observa que la proporción de países con un marco legal vinculante para el proceso de evaluación ex ante es mayor en los grupos 1 y 2 (países con un PbR más centralizado) y luego decrece en los grupos 3 y 4.
- En los grupos 1 y 2 cerca del 70% de los encuestados informa que existe respaldo legal para la evaluación ex ante, en tanto que en los grupos 3 y 4 el orden se invierte, y es más del 50% el que declara que no se cuenta con dicho respaldo legal.

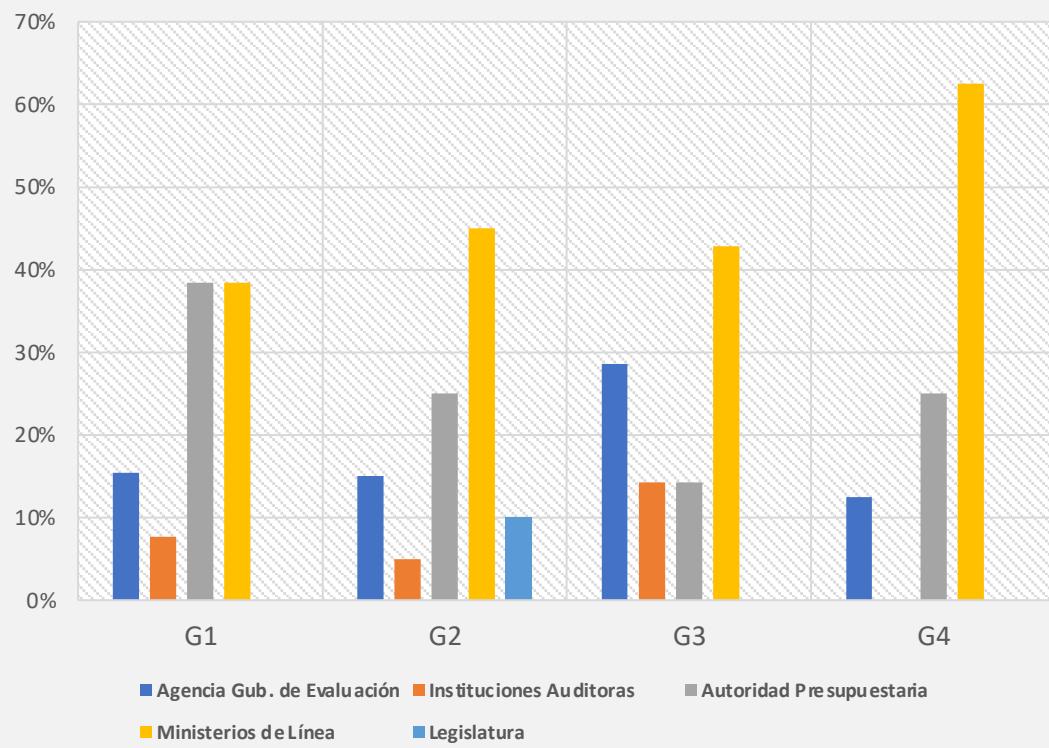
Gobernanza del Proceso de Evaluación Ex ante



- La selección de programas en el grupo 1 es claramente una responsabilidad de la APC (40% de menciones), pero las referencias a la autoridad fiscal van decreciente en los grupos 2 (24%) y 3 (14%), países con sistemas de PbR más descentralizados.
- Por el contrario, las menciones al Legislativo van aumentando cuando se avanza del grupo 1 al grupo 3.
- Las menciones a los ministerios de línea son altas y transversales a todos los grupos, lo que podría ser indicio de que en la mayoría de los países se considera la participación u opinión de los ministerios sectoriales en la definición de los programas a evaluar.

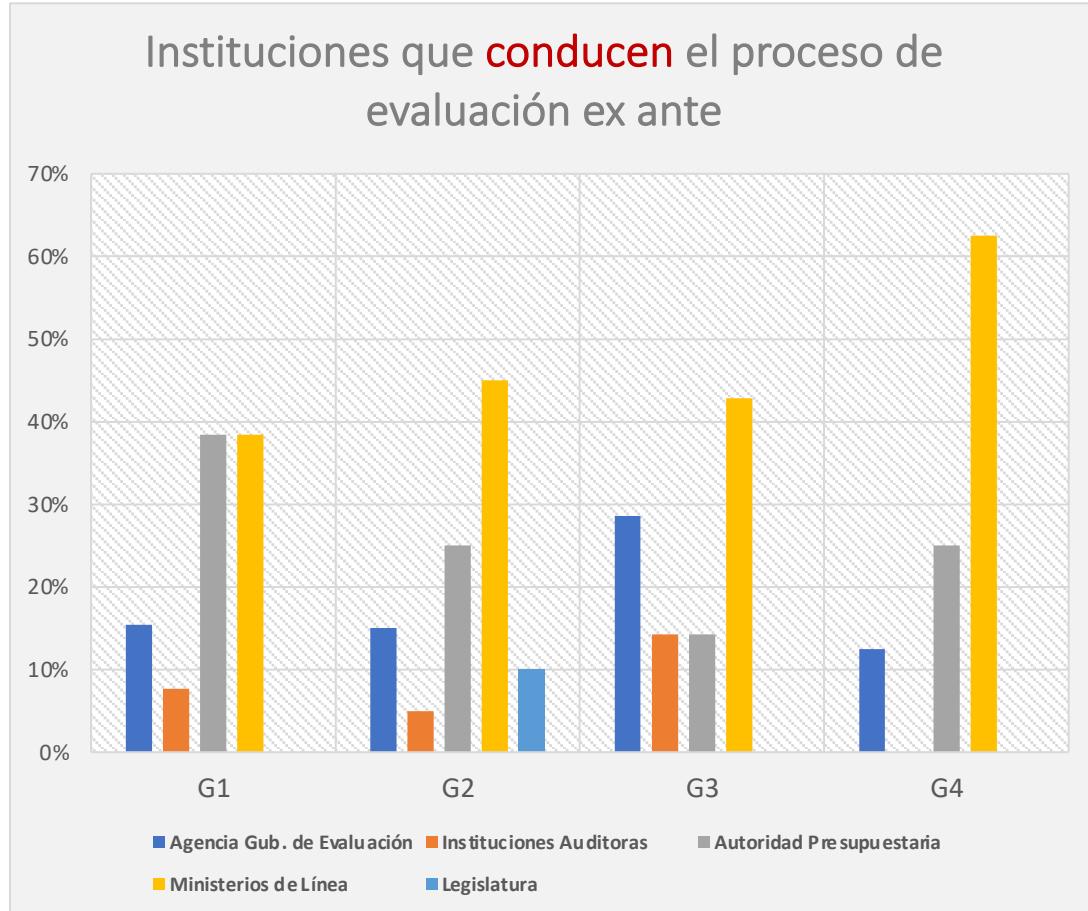
Gobernanza del Proceso de Evaluación Ex ante

Instituciones que **conducen** el proceso de evaluación ex ante



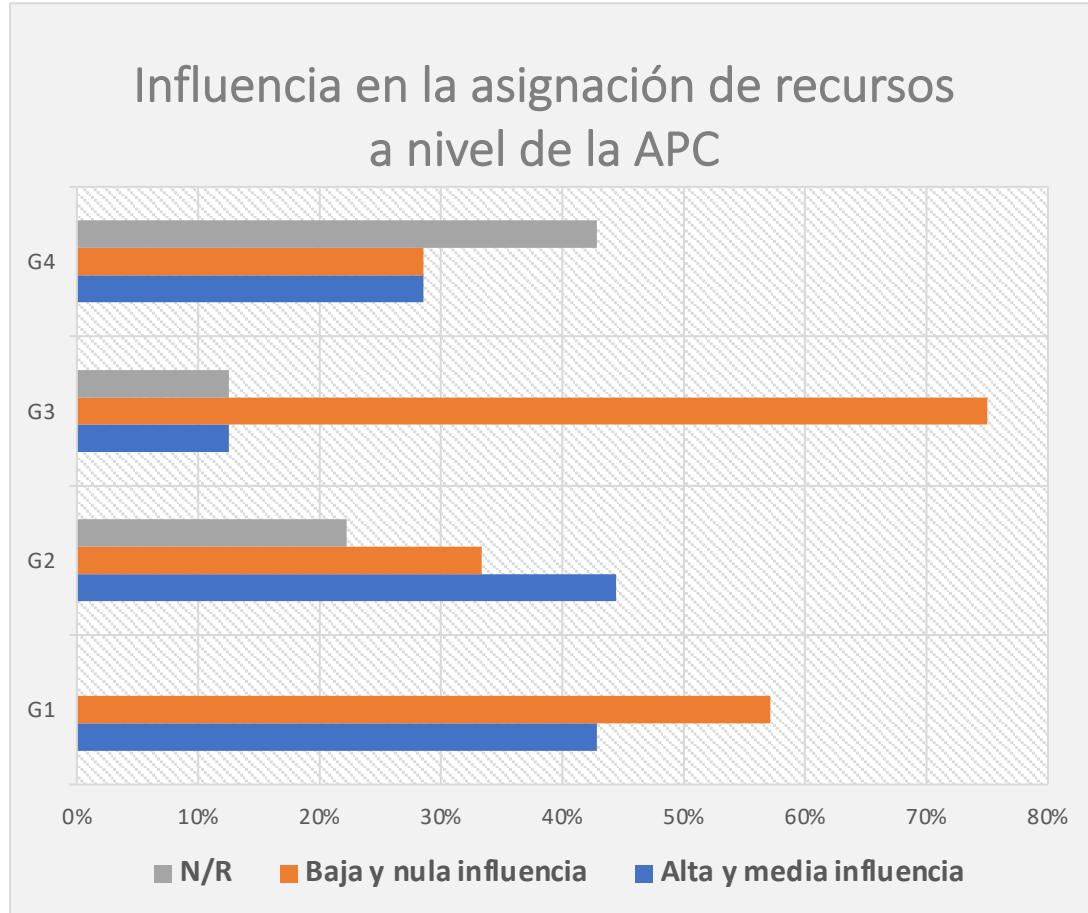
En cuanto a las instituciones responsables de conducir el proceso, nuevamente las menciones a la APC son altas en el grupo 1 (cerca de 40%), y decrecen cuando nos movemos hacia sistemas de PbR más descentralizados (25% en el grupo 2 y 14% en el grupo 3).

Gobernanza del Proceso de Evaluación Ex ante



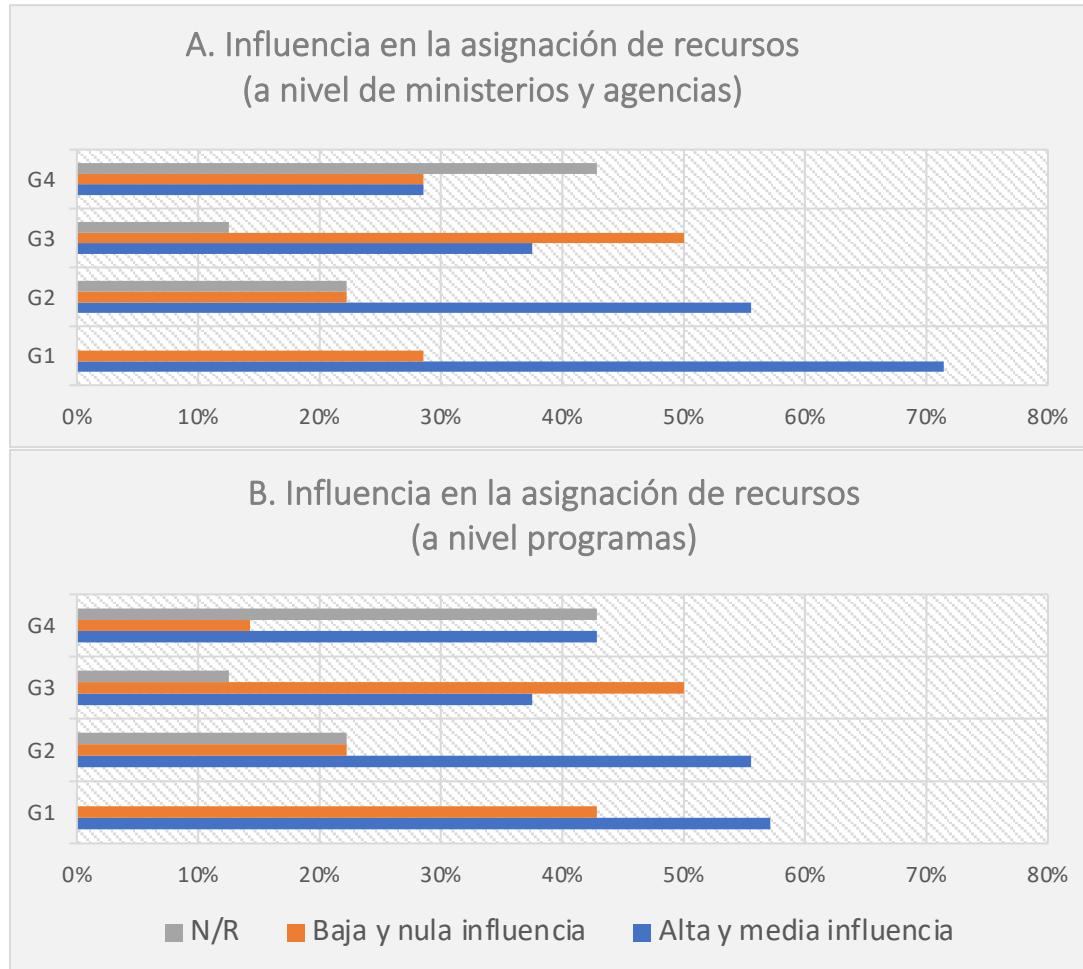
- Las menciones a los ministerios de línea son altas en todos los grupos, aunque dado que se consulta sobre la conducción del proceso, es probable que en los grupos 1 y 2 esta participación sea en un rol secundario; por ejemplo: coordinando las evaluaciones de los programas bajo su jurisdicción (hipótesis).
- Por otra parte, la alta participación de los ministerios de línea en el grupo 4 (sobre 60%), al no existir o no ser obligatorio el sistema de PbR, podría estar indicando la presencia de evaluaciones de carácter sectorial (hipótesis).

Influencia de las evaluaciones en la asignación de recursos



Cuando se consulta sobre la influencia de la información aportada por las evaluaciones en las decisiones de la autoridad presupuestaria, la opinión de los encuestados tiende a ser pesimista, en el sentido de que, salvo en el grupo 2, las menciones a una “baja y nula” influencia son mayores a las menciones a una alta y mediana influencia.

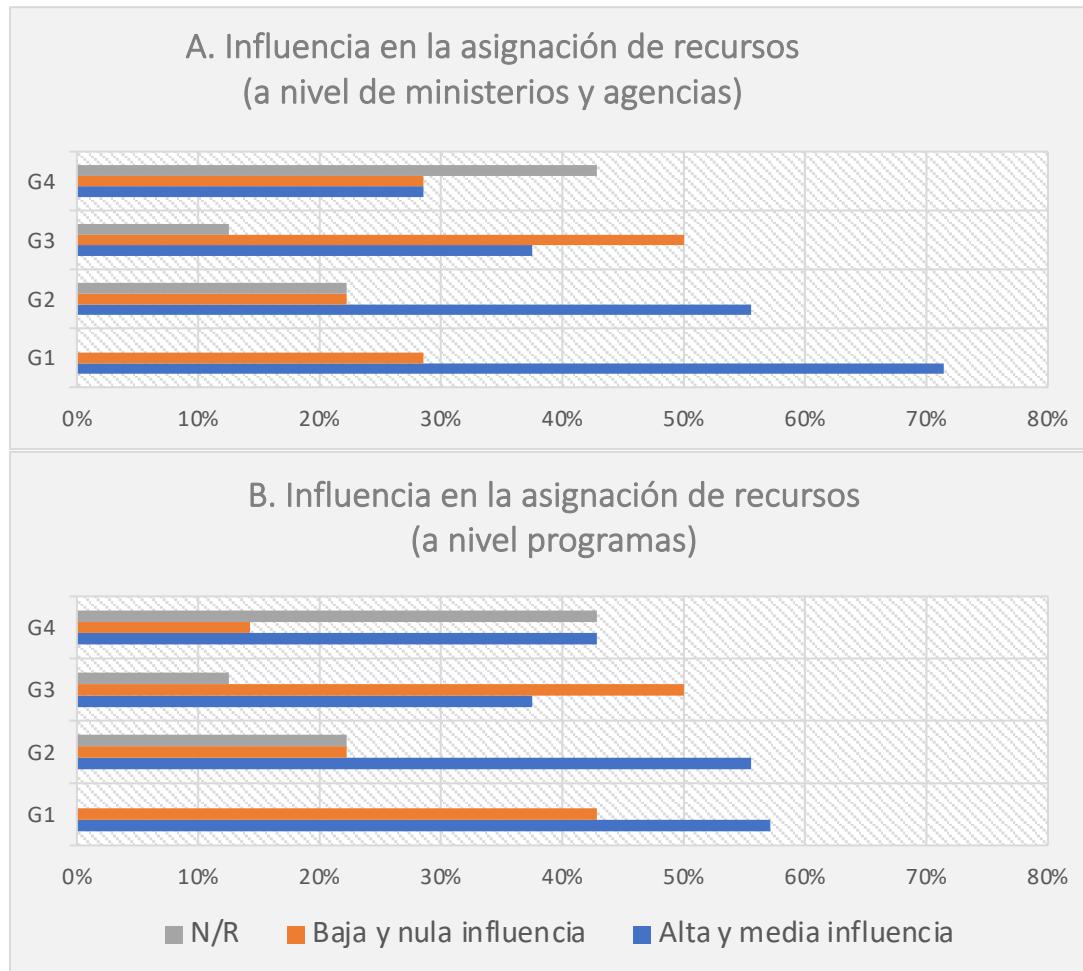
Influencia de las evaluaciones en la asignación de recursos



La percepción cambia cuando se consulta sobre la influencia en las decisiones de gasto a nivel de ministerios y programas, en efecto:

- En todos los grupos se menciona una mayor influencia a nivel de ministerios (Panel A) y de programas (Panel B) que a nivel de la APC.
- Particularmente positiva es la percepción en el grupo 1, donde un 72% de los consultados reporta una influencia mediana y alta en las decisiones de gasto a nivel de ministerios (Panel A).
- Tanto a nivel de ministerios como de programas, esta influencia sobre los recursos decrece a medida que se pasa del grupo 1 a los grupos de países con sistemas de PbR más descentralizados.

Influencia de las evaluaciones en la asignación de recursos

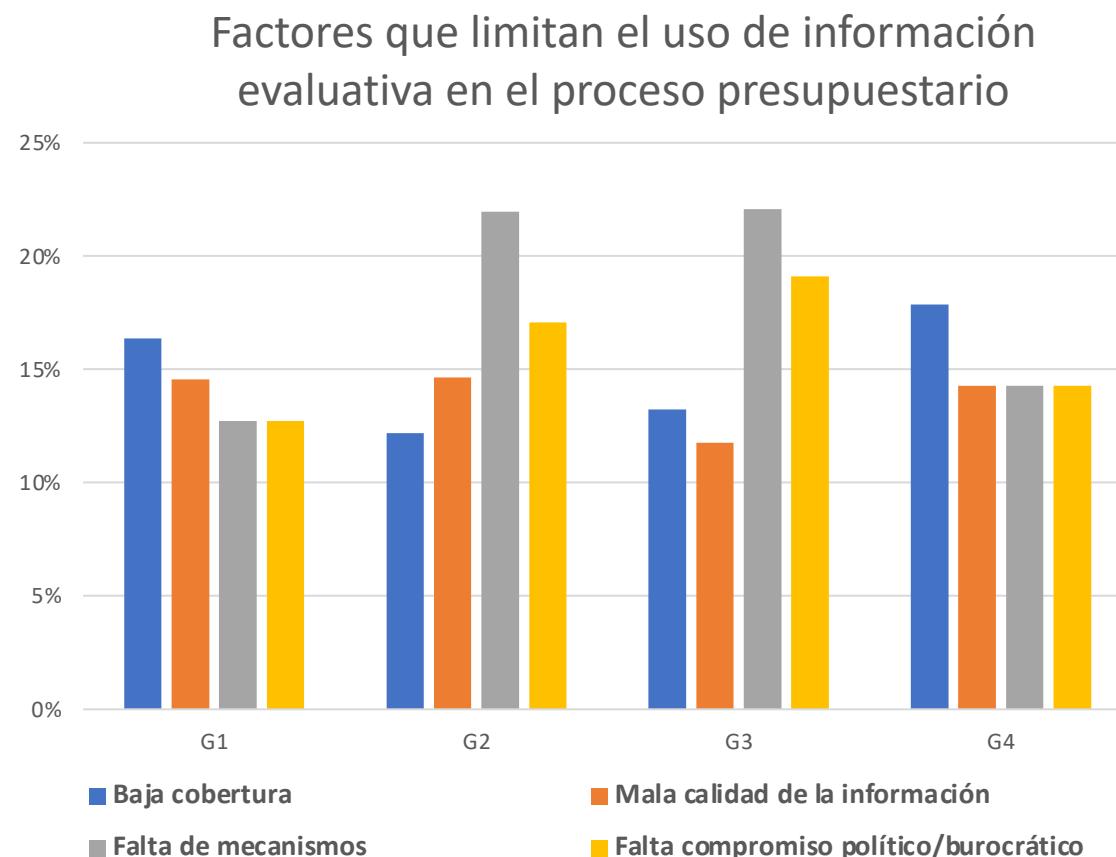


En conclusión:

El efecto de la información entregada por las evaluaciones en la asignación de recursos es mayor a nivel sectorial que a nivel del presupuesto nacional.

Este efecto va decreciendo a medida que nos movemos desde países con modalidades de PbR centralizados (grupo 1) hacia países con PbR más descentralizados (grupo 3).

Factores que limitan el usos de la información evaluativa en la toma de decisiones presupuestarias.



- Se toman los países que informan una baja o nula influencia de las evaluaciones en las decisiones de la APC (15 casos); y se indaga sobre los factores que, según los encuestados, limitan el uso de la información.
- Los 4 factores más mencionados son: la baja cobertura de las evaluaciones, la mala calidad de la información generada, la falta de compromiso de las autoridades políticas y burocráticas y la falta de mecanismos formales que vinculen los resultados de la evaluación con la asignación de recursos.
- Las menciones de estos 4 factores (en términos porcentuales) tienden a ser similares entre los grupos, salvo por la “falta de mecanismos”, limitante que recibe proporcionalmente casi el doble de menciones en los grupos 2 y 3.

Recomendaciones preliminares

- Si bien es necesario revisar casos particulares de países (al menos uno por cada grupo), para profundizar en conocer cómo operan los procesos de evaluación ex ante en los países OECD; es posible anticipar algunas recomendaciones preliminares.
- Las características deseables o no deseables de un proceso de evaluación ex ante, dependen de los objetivos que se persigan. Sí el objetivo principal de las evaluaciones es **influir en la asignación de recursos presupuestarios**; la opción más centralizada, en donde existe un **marco legal vinculante para los ministerios y agencias y el proceso es conducido por la ACP, parece ser la mejor alternativa**. Aunque esto no garantiza la utilización de la información evaluativa en las decisiones de la autoridad presupuestaria, es el arreglo institucional que presenta la mayor eficacia relativa en esta materia; además de ser la alternativa que logra una mejor vinculación entre evaluaciones y asignación de recursos a nivel de los ministerios y programas.
- Parece necesario reforzar este diseño centralizado, mejorando en los factores que limitan el uso de la información evaluativa en la toma de decisiones (cobertura, calidad de los informes y mecanismos que vinculen los hallazgos de las evaluaciones con el presupuesto).
- Las evaluaciones no sólo tienen valor como instrumentos de asignación de recursos. El ex ante contribuye a la eficacia de la acción del Estado, a través de mejorar el diseño de las políticas y programas públicos. Del mismo modo contribuye a la legitimidad de las políticas, cuando sus resultados se utilizan para mejorar la rendición de cuentas hacia los ciudadanos, el Parlamento y otros actores políticos.

Recomendaciones preliminares

- Si el objetivo principal de las evaluaciones es **mejorar el diseño y la eficacia de las políticas públicas**, parece razonable establecer un esquema en donde las decisiones respecto de qué evaluar y cómo evaluar, consideren la participación de los ministerios de línea (quienes en definitiva son los que deberán implementar las mejoras), así como el aporte de instituciones especializadas del nivel central (ministerio de planificación, ministerio de economía, agencia gubernamental de evaluación, etc.). Lo anterior no excluye a la ACP, pero si la posiciona como un actor adicional dentro de una conducción más descentralizada y participativa del proceso evaluativo.
- En este caso también es necesario reforzar la cobertura y calidad de las evaluaciones, así como generar mecanismos que incentiven el compromiso de las autoridades políticas y burocráticas, sobre todo a nivel de los ministerios y agencias de línea.
- Finalmente, si el objetivo principal de las evaluaciones es **conseguir la adhesión y la legitimidad de las políticas públicas**, potenciando el dialogo con los ciudadanos y con otros actores sociales, institucionales y políticos, entonces parece recomendable un esquema de gobernanza de las evaluaciones que considere en principio, además de las instituciones públicas especializadas, al Parlamento, a centros de estudio y a consejos o consejeros independientes (sociedad civil); todos en un marco institucional y normativo flexible.