

Álvaro Bellolio; Boris De los Rios; Ignacio Irarrazaval; Luis Larrain; Jorge Marshall; Juan José Morales; Emilio Sierpe; y Valeska Véliz

Agencia de Evaluación Pública

Propuesta de Diseño Institucional

24/03/2012

Tabla de contenido

1	Introducción	3
2	Propuesta de diseño institucional	7
2.1	Fundamentos de la propuesta	7
2.2	Propuesta de diseño institucional.....	10
3	La Agencia de Evaluación Pública.....	13
3.1	Objetivo, funciones generales y diseño institucional	13
3.2	Roles y atribuciones	15
3.2.1	Roles y atribuciones de la Agencia en un enfoque de alcance limitado.....	15
3.2.2	Propuesta de roles y atribuciones de la Agencia.....	18
3.3	Relaciones institucionales de la Agencia.....	21
3.4	Gobierno corporativo.....	22
3.4.1	Director Ejecutivo.....	22
3.4.2	Comité de Ministros	23
3.4.3	El Consejo Asesor	23
3.4.4	El Comité de Seguimiento	23
3.5	Mapa de procesos de la Agencia	22
4	Ley de Efectivida de la Acción Pública.....	29
4.1	Metodologías Comunes Diseñadas y Mejoradas por la Agencia	29
4.2	Incentivos alineados con la evaluación.....	30
4.3	Definiciones comunes para los programas públicos.....	30
4.4	Fecha de evaluación de las políticas y programas	30
4.5	Sistema de monitoreo único y compartido.....	30
4.6	Rol del Congreso en relación con la función de evaluación.....	31
4.7	Las capacidades en los ministerios sectoriales	32
5	Plan de trabajo	33
5.1	Construcción del soporte político de la Agencia (Etapa 1)	33
5.2	Construcción de las capacidades institucionales (Etapa 2).....	35
5.3	Consolidación institucional (Etapa 3).....	36
5.4	Extensiones (Etapa 4).....	37
5.5	Recursos.....	38
6	Consideraciones finales.....	40
7	Bibliografía	41

1 Introducción

La creación de una Agencia de Evaluación de los programas y de las políticas públicas en Chile es un paso significativo en la modernización del Estado. Esta iniciativa ha estado en la agenda de varios de los últimos gobiernos, pero por diversas razones se ha postergado una y otra vez. Considerando que las condiciones para avanzar en esta reforma están ahora maduras, este Informe presenta una propuesta de diseño de esta Agencia, incluyendo sus objetivos, roles, funciones y atribuciones, el marco legal e institucional dentro del cual debe desenvolverse, su organización interna, los procesos más relevantes de su operación en régimen y las etapas que deben cumplirse para su plena puesta en marcha.

Esta propuesta pone especial atención al contexto chileno, incluyendo los mecanismos a través de los cuales se organiza la función de evaluación en la actualidad, las fortalezas y debilidades de la gestión pública y el aporte que podría significar un fortalecimiento de las actividades de evaluación en el funcionamiento de los programas, las inversiones y las políticas públicas en el país. Este marco sirve para identificar las variables críticas para que la Agencia de Evaluación alcance sus objetivos y para elaborar el plan de trabajo que permita atender dichos factores y lograr un cambio institucional satisfactorio.

El foco de la institucionalidad que se propone es producir evaluaciones que se conviertan en mejoras concretas en los programas públicos, lo que se obtiene cuando la información que genera la evaluación influye en todas las etapas de la gestión de dichos programas, desde el diseño, la planificación, la asignación de recursos y la atención que reciben los beneficiarios. La función de evaluación produce información valiosa para mejorar el funcionamiento del sector público, sin embargo, el trayecto entre un análisis informado y riguroso y su posterior aprovechamiento tiene complejidades que se deben considerar para un buen diseño institucional.

En países en que la rendición de cuentas públicas (*accountability*) está consolidada, existen los mecanismos que van alineando cada etapa de la gestión con las prioridades estratégicas y los contrapesos internos y externos funcionan adecuadamente, reforzando el alineamiento de la estrategia y la ejecución. En estos casos la función de evaluación se apoya en un sistema dotado de mecanismos orientados a mejorar la eficiencia y a aumentar la efectividad de los programas y las políticas públicas.

La realidad chilena, en cambio, tiene deficiencias en este ámbito, a pesar de los significativos avances que se han logrado en las últimas décadas. Las razones de estas debilidades son variadas, pero las más relevantes son: primero, la fragmentación institucional del Estado, establecida por ley, que hace difícil instalar mecanismos de gestión estratégica en torno a las prioridades políticas; segundo, la organización del servicio civil dificulta la incorporación de incentivos en la gestión de personas que estén alineados con los objetivos estratégicos del gobierno y frente a lo cual la reforma en el nivel de la alta dirección pública es un avance insuficiente; y tercero, la centralización que genera una distancia excesiva entre las decisiones de política por una parte, y los ciudadanos y los beneficiarios de los programas por la otra. Estos mismos hechos han llevado a

la actual preeminencia de la gestión presupuestaria por sobre la gestión estratégica dentro del sector público, lo cual es considerado como parte del contexto para este Informe.

En estas condiciones las evaluaciones deben ser percibidas como una ayuda por todos los actores que toman decisiones en los programas, desde las definiciones políticas hasta la ejecución, ya que ellos necesitan adaptar su trabajo en función de las orientaciones de las evaluaciones. Sin embargo, los mecanismos de rendición de cuentas, que son los que aseguran este alineamiento, operan con debilidad. Por esta razón, la construcción exitosa de una institucionalidad que fortalezca la función de evaluación en el sector público depende de la interacción que la nueva agencia establezca con los actores relevantes de su entorno. Las propuestas que se formulan en este trabajo se hacen cargo de esta realidad al buscar fortalecer la función de evaluación en el sector público a partir del entorno en que ésta se realiza.

Varias de estas propuestas podrían tener variantes más simples si se omite la importancia de la interacción entre la función de evaluación y el ciclo completo de la gestión estratégica en el gobierno. Un caso extremo de esta línea de razonamiento es la idea que una evaluación metodológicamente rigurosa es al mismo tiempo una condición necesaria y suficiente para desencadenar las mejoras en el sector público, ya que la rendición de cuentas ante la opinión pública tendría la tracción suficiente para desencadenar las mejoras, compensando las debilidades de la gestión estratégica. En este informe, en cambio, se considera que la evaluación es una condición indispensable, pero sólo necesaria para alcanzar los objetivos propuestos, por lo que debe vincularse con los mecanismos de rendición de cuentas que operan en el sector público.

Esta propuesta es el resultado de un trabajo colectivo de personas que aportaron diversos puntos de vistas y una variedad de experiencias en su relación con el sector público. Esta perspectiva amplia sirvió para procesar las múltiples fuentes de información que el equipo tuvo a la vista. Entre ellas destacan las reuniones iniciales con las autoridades de los ministerios Secretaría General de la Presidencia y Ministerio de Desarrollo Social, así como de la Dirección de Presupuestos. También se consultó varios estudios orientados a fortalecer la función de evaluación en Chile (Waissbluth & Inostroza, 2006) (Banco Mundial, 2005) (Ferreiro & Silva, 2010) (Olavarría, Navarrete, & Figueroa, 2010). Otra fuente de interés fueron diversos documentos internos que han circulado en varios de los últimos gobiernos y que están referidos a la institucionalidad de la función de evaluación. También resultaron de utilidad una serie de entrevistas a personas que han desempeñado labores en el sector público de Chile, varias reuniones de trabajo en que Patria Julnes (*University of Baltimore*) comentó las propuestas preliminares del equipo, un Taller de discusión realizado en enero de 2012, que reunió a numerosos profesionales ligados a la función de evaluación, y una sesión de análisis con especialistas del BID.

Como marco general el equipo consideró el trabajo realizado por el Consorcio para la Reforma del Estado entre 2008 y 2009. En este sentido el Informe recoge la discusión y el análisis de las ventajas y los peligros de crear un organismo nuevo, que reemplace la función que se realiza actualmente dentro de la Dirección de Presupuestos. Probablemente uno de los temas más difíciles para cualquier propuesta sobre modernización del Estado es recomendar la creación de

un organismo. El estímulo para mantener esta propuesta fue precisamente la posibilidad que tenía la Agencia de Evaluación para interactuar con todas las instancias de decisión dentro del sector público, ayudando a una gestión estratégica de las políticas y los programas.

El Informe está organizado en seis secciones:

- Esta sección introductoria hace una presentación general de los objetivos, alcances y organización de la propuesta.
- En la segunda sección, se detallan los objetivos de la Agencia de Evaluación y se examinan los fundamentos conceptuales de la propuesta. A partir de un objetivo general se indagan las condiciones para que la Agencia cumpla su rol, incluyendo las opciones para su diseño institucional y los requisitos de funcionamiento del sistema. Posteriormente se formula la propuesta central que consiste en dos reformas institucionales: crear una Agencia de Evaluación y fortalecer la función de evaluación a través de una Ley de “Efectividad de la Acción Pública”. Ambas están estrechamente relacionadas, por lo que deben entenderse como partes de una misma iniciativa de modernización.
- La tercera sección aborda el diseño institucional de la Agencia de Evaluación, incluyendo su rol, funciones y atribuciones; el gobierno corporativo que permite establecer una estrecha relación con el Ejecutivo y el Congreso, al tiempo de dotarla de mecanismos que le permiten mantener autonomía metodológica. En el análisis de los roles y atribuciones de la Agencia se examinan las consecuencias de una opción de alcance limitado, que ha estado presente en diversos documentos y discusiones que el equipo ha tenido a la vista. Luego se formula la propuesta del Informe y se presenta un mapa de funciones y procesos de la Agencia, detallando los procesos que son críticos en el cumplimiento de su objetivo.
- En la cuarta sección se describen los requisitos para el funcionamiento del sistema, considerando que la Agencia debe funcionar en un contexto que fortalezca la función de evaluación en todo el sector público. Específicamente, se analiza la necesidad de contar con una “Ley de Efectividad de la Acción Pública”, que incluya normas sobre las metodologías de evaluación; incentivos para la mejora; definiciones comunes para los programas; fechas de evaluación; sistema de monitoreo único; el rol del Congreso en relación con la función de evaluación; y las funciones de los Ministerios sectoriales y de los organismos públicos.
- La quinta sección aborda el plan de trabajo para la instalación de la Agencia de Evaluación, el que se divide en cuatro etapas. La primera consiste en la construcción del soporte político. La segunda etapa se orienta a la construcción de las capacidades institucionales. La tercera etapa busca la consolidación institucional a través del funcionamiento de cada uno de los órganos que participan en el trabajo de la Agencia. La cuarta etapa se reserva para evaluar las extensiones de la labor de la Agencia en temas en que podría colaborar, como la evaluación de inversiones o de las reformas regulatorias. Finalmente se analizan los recursos necesarios para la realización de lo anteriormente descrito.
- Finalmente, la sexta sección presenta una consideración sobre los desafíos de liderazgo que acompañan a la reforma planteada.

Este Informe está principalmente orientado al caso de la evaluación de los programas públicos, por ser las iniciativas que requieren de un proceso de gestión de mayor complejidad en la ejecución de la estrategia del gobierno. Sin embargo, el sector público también requiere evaluar las políticas y las inversiones, pero estos temas tienen particularidades que se deben tener en cuenta en una propuesta institucional. Por una parte, la evaluación de las políticas corresponde a una etapa más avanzada del proceso de evaluación, por lo que se debe lograr una transición gradual desde la evaluación de los programas al análisis más comprensivo de las políticas. En este sentido, la referencia a los programas y las políticas en este Informe debe entenderse como actividades que tienen una secuencia temporal en su aplicación. Por otra parte, la evaluación de las inversiones es diferente porque el país tiene una institucionalidad establecida que sólo tiene sentido modificar si se obtienen beneficios por sinergias, pero este cambio se considera como una opción que se abre sólo cuando se ha establecido una capacidad de evaluación de los programas y las políticas.

La propuesta de este Informe se apoya en dos documentos previos: el primero está referido a la experiencia comparada a nivel internacional, en el cual se destaca que existe una diversidad de opciones para el diseño institucional de la función de evaluación y que las condiciones del contexto de cada país son fundamentales para elegir el camino más adecuado en cada caso. El segundo estudio comprende un análisis de la función de evaluación en Chile, que describe el actual funcionamiento de esta función, identifica las áreas en que se detectan deficiencias y los actores relevantes para subsanarlas.

2 Propuesta de diseño institucional

En esta sección se analizan los objetivos que debe cumplir el sistema de evaluación y las condiciones para alcanzarlos en el contexto del sector público chileno. En este análisis se destacan dos variables críticas para el diseño institucional: la interacción entre la función de evaluación y el ciclo de las decisiones estratégicas en el gobierno; y el grado de autonomía con que se realizan las evaluaciones. La combinación de los énfasis en estas dos variables genera diversas opciones para el diseño institucional, las que dan fundamento a las dos propuesta centrales del Informe: crear una Agencia de Evaluación y fortalecer la función de evaluación en los organismos públicos a través de una Ley de Efectividad de la Acción Pública.

2.1 Fundamentos de la propuesta

El objetivo general de la propuesta institucional es fortalecer la función de evaluación de los programas y las políticas públicas, de manera que contribuyan a mejorar el valor que aportan a la sociedad. Para lograr este propósito se considera una Agencia que realizará una evaluación activa en el contexto del ciclo de la gestión estratégica en el sector público, conectando los distintos ámbitos o niveles donde se toman decisiones claves y promoviendo una cultura de medición y evaluación.

Fortalecer la función de evaluación de los programas y las políticas es uno de los desafíos más relevantes en la modernización del Estado. La demanda por una evaluación sistemática y rigurosa tiene varios orígenes, entre los cuales está el interés de los ciudadanos de recibir bienes y servicios que satisfagan sus necesidades; la creciente preocupación por la calidad de la atención que entrega el Estado; la necesidad de vigilar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos; la tendencia hacia una mayor transparencia sobre la efectividad y la eficiencia del sector público; la importancia de contar con información y conocimiento sistematizado en el diseño de nuevas intervenciones; y la necesidad de construir una relación de confianza entre las personas y el Estado.

En cierto sentido fortalecer la función de evaluación es una necesidad ineludible en la gestión de los programas y las políticas públicas, por lo que el verdadero dilema es qué camino seguir para lograr este propósito. En este Informe se considera que la función de evaluación forma parte de la gestión estratégica que deben tener todos los programas que utilizan recursos públicos, en donde toda acción está precedida por un objetivo explícito que se pretende alcanzar, un diseño de la intervención y una planificación de los recursos y las operaciones que se utilizarán. Al mismo tiempo, luego de la ejecución hay un monitoreo, una evaluación de los resultados y un aprendizaje que conduce a mejorar los programas.

Una de las principales recomendaciones que formuló el Consorcio para la Reforma del Estado en 2009 fue la necesidad de reforzar la gestión estratégica en el sector público a través de una serie de iniciativas, incluyendo la función de evaluación. En este sentido, la opción que se limita a la

producción de evaluaciones es insuficiente en un contexto que la gestión estratégica de los programas y políticas públicas es débil. Un análisis similar se desprende de las funciones que la Ley N° 20.530 le entrega al Ministerio de Desarrollo Social, ampliando significativamente las facultades que tenía MIDEPLAN y posicionándolo como el ente coordinador de la gestión estratégica de las políticas sociales, articulando iniciativas interministeriales y fiscalizando su funcionamiento.

Mientras la producción de las evaluaciones genera información relevante para mejorar los programas y las políticas públicas, el uso concreto de ese conocimiento en mejoras efectivas depende de otras decisiones que ocurren dentro de los organismos públicos que operan con sistemas imperfectos de rendición de cuentas (*accountability*). Es decir, las capacidades necesarias para producir las evaluaciones son diferentes a aquellas que se utilizan para que la evidencia obtenida en ellas sea efectivamente utilizada en las nuevas decisiones que se adoptan en los diferentes niveles del sector público.

La producción de las evaluaciones y la introducción de mejoras concretas en los programas evaluados son desafíos de diferente naturaleza, a los que se aplica la distinción que realiza Heifetz (2003) entre los desafíos técnicos y adaptativos. La producción de evaluaciones es un desafío técnico porque recorre un camino conocido para producir el conocimiento, que consisten en la recopilación de información y en la aplicación de metodologías y herramientas disponibles. Una evaluación rigurosa no exige por sí misma cambios en las personas o en la operación de los programas públicos.

La introducción de mejoras, en contraste, es un desafío adaptativo, en el sentido que requiere cambiar decisiones que se habían adoptado por los líderes de los programas y modificar prácticas que usualmente están arraigadas en una organización. La implementación de mejoras involucra a las personas, que deben aprender y adaptarse. El éxito en este ámbito no depende tanto de la calidad de la evaluación, como de la capacidad de la gestión estratégica dentro del sector público. Precisamente Heifetz señala que la causa más común de fracaso en el liderazgo se produce al tratar desafíos adaptativos (mejorar el funcionamiento de los programas y las políticas públicas) como si fueran desafíos técnicos (producir evidencia).

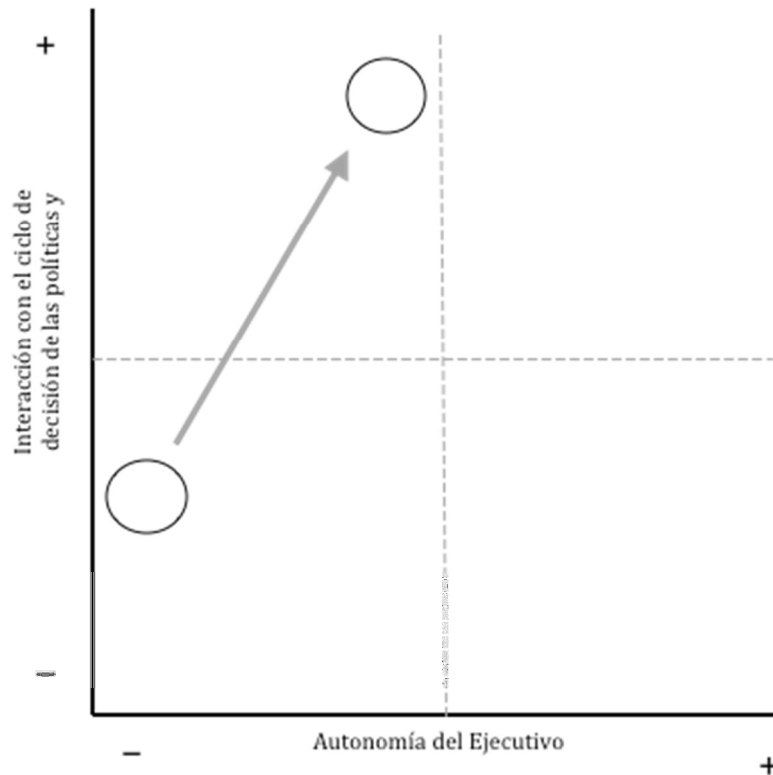
El aporte de la función de evaluación a la gestión estratégica dentro del sector público opera a través de varias vías, entre las cuales están:

- Aportar información a la gestión de las prioridades políticas y al proceso presupuestario;
- Facilitar el cumplimiento de las funciones del Congreso en el trámite legislativo, en las asignaciones presupuestarias, en la deliberación política y en la función de fiscalización;
- Mejorar el alineamiento entre los objetivos estratégicos y la ejecución de los programas y las políticas, a través de una cultura y una práctica de medición y de evaluación de los resultados;
- Facilitar el proceso de control interno y externo en el sector público;
- Apoyar la coordinación interna dentro de los organismos ejecutores en los programas que operan a través de redes; y

- Generar condiciones para la innovación en políticas públicas en la medida que aporta nuevos conocimientos sobre el funcionamiento de las intervenciones del Estado.

Una de las condiciones para lograr que las evaluaciones generen información confiable y de calidad es que los encargados de realizarlas tengan un grado de autonomía en las definiciones de metodología, incluyendo las fuentes de información a utilizar y los procedimientos para recopilar los datos. En el contexto del sector público de Chile, la autonomía más relevante no es la que puede decidir qué evaluar, sino la que define el cómo hacerlo¹. Esta es una observación importante porque existe una disyuntiva entre, por una parte, lograr una mayor interacción con el ciclo de decisión de los programas y las políticas del Ejecutivo y, por la otra, mantener una autonomía metodológica.

Figura 1. Alternativas para el diseño institucional de la función de evaluación



Considerando las dos variables que se han analizado en esta sección, interacción con la gestión estratégica y autonomía, se identifican cuatro opciones para el diseño institucional de la función de evaluación.

¹ Una distinción similar existe en la literatura sobre independencia de los bancos centrales, en la que dicha independencia puede estar referida a los objetivos de la política monetaria o a la aplicación de los instrumentos con los que se persiguen dichos objetivos. En este último caso los objetivos pueden estar definidos en la ley o ser determinados por el gobierno.

- La primera es lograr una alta interacción con el ciclo de decisiones y con alta autonomía del Ejecutivo. Esta opción es difícil de alcanzar y mantener porque al sacar la función de evaluación del Ejecutivo hay un distanciamiento inevitable respecto del ciclo de decisión;
- La segunda opción busca un diseño institucional de la Agencia de Evaluación que tenga un bajo nivel de interacción con el ciclo pero alta autonomía, constituyendo un organismo completamente independiente, al estilo del Banco Central o un centro de investigación. Esta opción requiere de altos niveles de confianza y credibilidad de la ciudadanía en las instituciones para que funcionen los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) que se apoyan en la opinión pública²;
- El tercer escenario es de una baja interacción con el ciclo general de decisiones y con poca autonomía. Este es una opción que permite instalar la función de evaluación en una etapa inicial, en que se deben crear capacidades. Sin embargo, cuando los requerimientos para esta función son mayores este diseño institucional se hará insuficiente, como ocurre en el caso de Chile;
- La cuarta opción busca un alto grado de interacción con el ciclo de decisiones, pero limitando la autonomía a los temas metodológicos. Esto permite que la función se localice en el centro del Gobierno y aproveche los mismos mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) que utiliza la gestión estratégica de las prioridades políticas.

La figura 1 ilustra estas opciones, señalando el movimiento que se pretende alcanzar en la propuesta de este Informe. Esta figura se construye a partir de las dos variables centrales para el diseño institucional, sin embargo hay otras consideraciones que se deben incluir para el buen funcionamiento de las evaluaciones, las que se analizan en la cuarta sección de este Informe.

2.2 Propuesta de diseño institucional

La propuesta institucional se construye a partir de los avances que ha tenido la función de evaluación dentro del sector público, especialmente la que realiza la Dirección de Presupuestos en el marco de su función de control de la gestión interna del gobierno. Sin embargo, para fortalecer la función de evaluación se propone introducir cuatro modificaciones al su actual funcionamiento.

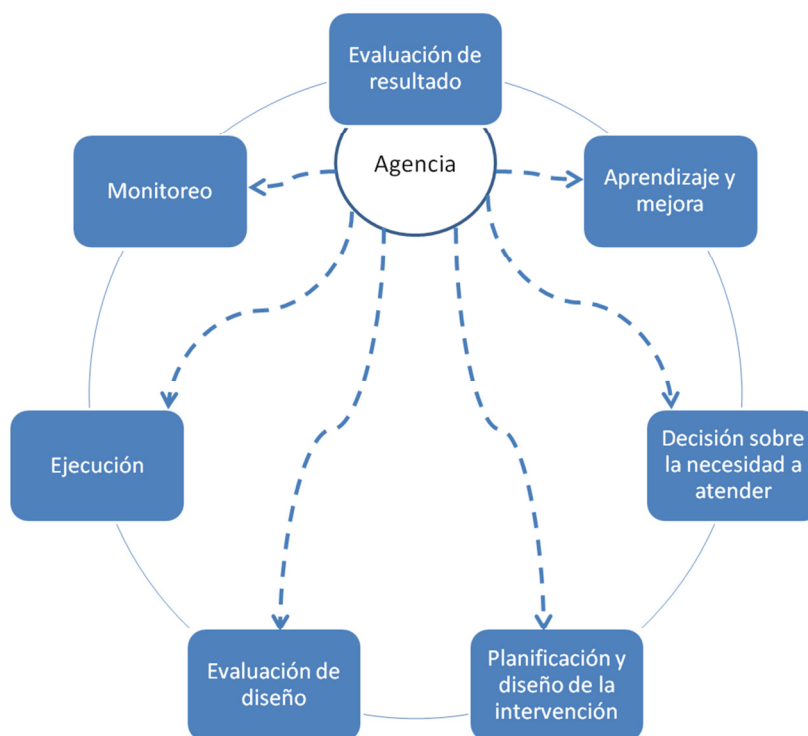
- Primero, se eleva el nivel de la responsabilidad política de esta función, por medio de una Ley de Efectividad de la Acción Pública, que sirve de marco al monitoreo y la evaluación de los programas en el sector público, y la creación de una Agencia de Evaluación que depende directamente del Presidente de la República. De esta manera se reconoce la relevancia política que adquiere esta función en un Estado moderno.
- Segundo, se genera un vínculo directo entre la función de evaluación y la gestión estratégica de las políticas y programas públicos, lo que permite fortalecer esta función en

² La credibilidad del Banco Central de Chile está directamente asociada al hecho que opera en el ámbito acotado de su función constitucional y evita deliberadamente emitir juicios que involucren a las políticas del Ejecutivo. El trabajo de la Agencia, en cambio, se orienta a toda la variedad de las políticas y públicas que realiza el Gobierno y requiere emitir juicios.

el sector público chileno. Este vínculo se expresa en la relación de la Agencia de Evaluación con los ministerios que tienen mayor responsabilidad de coordinar la gestión estratégica dentro del Ejecutivo, como son Hacienda, Secretaría General de la Presidencia y Desarrollo Social. Estos tres ministerios participan en la definición de los lineamientos del trabajo de la Agencia y deben generar un alto nivel de coordinación entre sus funciones políticas y la labor de evaluación que realiza la Agencia.

- Tercero, se focaliza más decididamente la función de evaluación en lograr mejoras en el funcionamiento de los programas, involucrando más activamente a los organismos ejecutores y al ministerio que tiene la responsabilidad política sobre el programa evaluado. Para este efecto se crea un comité de acompañamiento de las evaluaciones y se asigna al responsable político la tarea de llevar adelante el programa de mejoras que resulta de la evaluación. Este mecanismo permite un mejor balance entre las funciones de evaluación y de mejora de los programas.
- Cuarto, se genera una instancia que permite que la Agencia de Evaluación opere con autonomía metodológica, lo que le otorga mayor credibilidad a su trabajo. Esto se logra a través de una instancia consultiva que participa en la definición de los estándares y metodologías que utiliza la Agencia.

Figura 2. Ciclo de políticas públicas



Estos cambios recogen las fortalezas del sistema actual y abordan en gran medida las debilidades detectadas en su funcionamiento y que fueron señaladas en el Informe del contexto chileno. En particular, el sistema vigente puede cumplir bien una función acotada de la evaluación, pero tiene límites para que la información que genera pueda fortalecer la gestión estratégica en el sector público, por lo que se espera que la Agencia proyecte este modelo en la dirección señalada a través de una mayor interrelación con el ciclo de políticas y de autonomía metodológica.

Respecto del ciclo de decisiones estratégicas se puede utilizar el modelo que se presenta en (Banco Mundial, 2010), el que, con algunos ajustes menores, describe este proceso a través de siete etapas³ que se describen en forma circular en la figura 2 y luego se linearizan en la figura 3. El rol de la Agencia es aportar con metodología, información, evaluación y educación a la gestión cada una de las etapas, pero con un fuerte énfasis en los pasos de evaluación y de apoyo a la mejora.

Figura 3. Fases de la gestión de los programas y las políticas públicas



La primera etapa de este ciclo consiste en decidir la necesidad a atender, es decir, el objetivo en que debe enfocarse el programa o la política correspondiente. La segunda etapa considera el diseño y planificación de la intervención, lo cual requiere formular una hipótesis que sustenta la intervención, así como los procesos y los recursos que se utilizarán. Luego debe realizarse una evaluación que valide el diseño (*ex-ante*) y que se utilizará más adelante para comparar los resultados esperados y los efectivamente logrados. La etapa siguiente es la ejecución de los programas y las políticas definidas. Posteriormente se debe realizar el monitoreo o evaluación intermedia, que es seguida por la etapa de evaluación del resultado (*ex-post*). Finalmente se debe considerar una etapa de aprendizaje y mejora, donde se retroalimenta sobre la decisión de la necesidad a atender para continuar con el ciclo.

³ Ver Informe el contexto nacional

3 La Agencia de Evaluación Pública

Esta sección presenta los principales elementos para el diseño institucional de la Agencia de Evaluación. A partir de los objetivos analizados en la sección anterior se especifican las funciones principales y la organización de la Agencia. Luego se analizan los roles y atribuciones que se deben desarrollar. Un aspecto importante para el éxito de la Agencia es su capacidad para establecer relaciones institucionales productivas con los organismos en que se producen las mayores sinergias. Otro aspecto relevante en el diseño de la Agencia es el gobierno corporativo. Finalmente se presenta un mapa de los procesos críticos de la Agencia.

3.1 Objetivo, funciones generales y diseño institucional

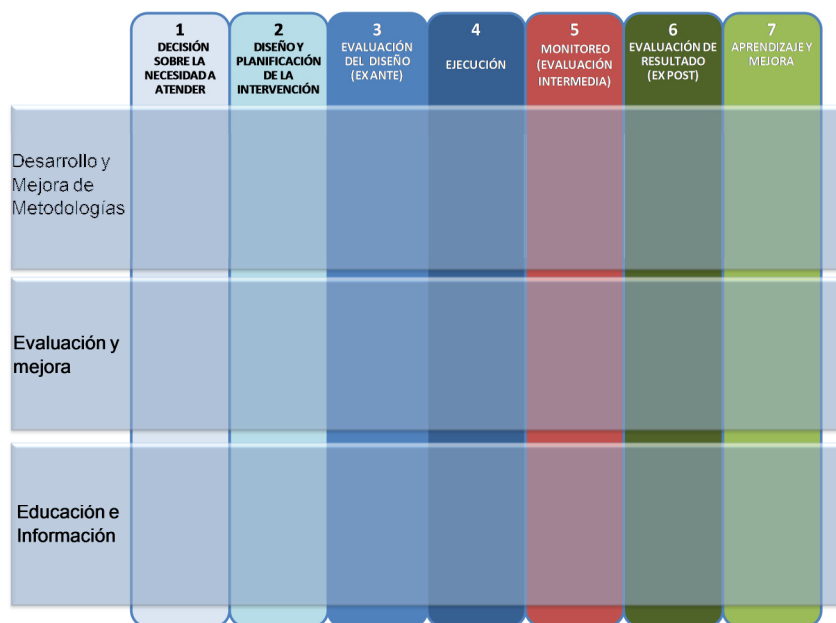
El objetivo general de la propuesta que se presenta en este Informe es fortalecer la función de evaluación en el sector público, de manera que aporte a la mejora de los programas y de las políticas. En el cumplimiento de este objetivo, la Agencia debe desarrollar las siguientes funciones generales:

- Generar y mejorar las metodologías y los estándares para asegurar evaluaciones de alta calidad y eficiencia en todo el sector público;
- Liderar el sistema de evaluaciones de los programas prioritarios y realizar otros análisis específicos que aporten conocimiento relevante para la gestión estratégica de los programas y las políticas públicas, y apoyar el proceso de generación del plan de mejoramiento destinado a disminuir las brechas encontradas en el proceso de evaluación.
- Promover una cultura de evaluación y de medición en el sector públicomediante la educación de los actores relevantes en el sistema y la disponibilidad de información.

Para ejecutar estas funciones generales, que se presentan en la figura 4, se considera la creación de la Agencia de Evaluación como un servicio descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. La Agencia estará sometida a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda, aunque se vincula directamente con los ministerios Secretaría General de la Presidencia y Desarrollo Social, con los que debe establecer una estrecha relación de trabajo. Además debe dialogar con los actores relevantes para el cumplimiento de sus funciones, especialmente la Dirección de Presupuestos, el Congreso Nacional y la Contraloría.

Los ministerios que tienen una función de coordinación política de la agenda estratégica del Gobierno son Hacienda y Secretaría General de la Presidencia. Recientemente también se ha otorgado una función de coordinación de la política social al Ministerio de Desarrollo Social en dicho ámbito. Cada uno de estos ministerios es indispensable para el funcionamiento de la Agencia, por lo que su relación con cada uno de ellos debe ser estrecha y directa, evitando las duplicidades que emergen cuando la jerarquía institucional se impone a la coordinación funcional.

Figura 4. Funciones generales de la Agencia



El ordenamiento administrativo del Estado exige que la Agencia se relacione con el Presidente de la República a través de sólo un ministerio. Considerando la experiencia en la aplicación de las herramientas de seguimiento, control y evaluación, así como su visión más comprehensiva y cabal de los programas públicos, se propone que la Agencia se radique en el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, esta opción tiene algunos riesgos relacionados que se deben considerar adecuadamente:

- Primero, la gestión de las prioridades políticas que se realiza en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el Ministerio de Desarrollo social son un insumo indispensable para el éxito de la Agencia, por lo que debe asegurarse una relación fluida y directa con esos ministerios⁴; y
- Segundo, la gestión presupuestaria tiene un peso central en el Ministerio de Hacienda, por lo que sin los resguardos necesarios la Agencia puede tender a convertirse en un instrumento de dicha gestión, más que de la gestión estratégica;
- Tercero, el Ministerio de Desarrollo Social cumple una función de coordinación de las políticas sociales, la que tiene importantes sinergias con la labor de la Agencia. Sin embargo, para captar estos beneficios se debe generar una estrecha coordinación que evite las duplicidades entre ellas.

⁴ Esta coordinación, que integra los aspectos políticos y presupuestarios, es indispensable para el buen funcionamiento de la gestión estratégica del Gobierno, por lo que la Agencia es al mismo tiempo un instrumento que fortalece esta coordinación y se beneficia de ella para cumplir sus propósitos.

El diseño institucional que se propone en esta sección tiene las capacidades de gestionar adecuadamente estos riesgos y permite lograr las mayores sinergias entre los diferentes ámbitos de la gestión de los programas y las políticas. Lo anterior también tiene en consideración las características históricas del funcionamiento de los ministerios mencionados, en la que el Ministerio de Hacienda ofrece mayor estabilidad y una relación constante con los distintos servicios. Esto no desmerece la importancia que tiene el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, pero al ser un ministerio más vinculado a la agenda política y estratégica, su horizonte ha tenido mayor variabilidad que en el Ministerio de Hacienda. Aún más, es posible que el funcionamiento de la Agencia integre mejor la gestión político-estratégica y la gestión de los recursos públicos.

Es por ello que la propuesta señala que la Agencia debe ser un servicio descentralizado, con personalidad jurídica y el patrimonio propios pero que el Consejo de Ministros sea presidido por el Ministro de Hacienda y sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda, aunque se vincula directamente con los ministerios Secretaría General de la Presidencia y Desarrollo Social. Se propone utilizar la unidad de Evaluación de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda como la base inicial de capital humano e infraestructura para crear la Agencia.

3.2 Roles y atribuciones

La definición de los roles y las atribuciones de la Agencia es una materia delicada por cuanto es posible aplicar un enfoque de alcance limitado, que enfatiza la evaluación de resultados (*ex-post*) y reduce la participación de la Agencia en las otras fases del ciclo de gestión de los programas y las políticas públicas. Este enfoque restringe las posibilidades de fortalecer la función de evaluación, por lo que luego de su análisis crítico en la sub-sección siguiente se presentan los roles y atribuciones coherentes con el enfoque de este Informe.

3.2.1 Roles y atribuciones de la Agencia en un enfoque de alcance limitado⁵

La distribución de las funciones claves en el ciclo de gestión de los programas con un enfoque de alcance limitado para la Agencia se presenta en la figura 5, que muestra las instituciones que se hacen cargo de las distintas funciones, dependiendo del tipo (Programa, social o no social, política, etc.)⁶. En este enfoque el ámbito de la Agencia se reduce a la realización de las evaluaciones de resultado (*ex-post*) bajo la premisa que existe incompatibilidad entre el buen cumplimiento de dicha función y la participación en el resto del ciclo.

Los roles y atribuciones de la Agencia que se desprenden de este enfoque de alcance limitado presentan cuatro tipos de inconvenientes. En primer lugar no se resuelven los conflictos que se generan cuando una misma institución participa en varias de las fases del ciclo. Por ejemplo, en la

⁵Este es el enfoque sugerido por los términos de referencia que sirven de base a este Informe.

⁶El esquema de la Figura 5 es el mismo usado y descrito en el informe del contexto nacional.

Fase 3 (evaluación *ex-ante*) el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) realiza esta función para los programas que luego ejecuta.

Por otra parte, en la misma fase 3, la evaluación *ex-ante* de los programas sociales de otros ministerios (Educación, Salud, Vivienda, entre otros) debe ser realizada por el MDS, según la Ley N° 20.530 (Ministerio de Planificación, 2011), con las potenciales dificultades de coordinación entre ellos. Además, este ministerio tiene una alta responsabilidad política en la fase 1 y 2 de todos los programas sociales, ya que debe velar por la consistencia, coherencia y eficiencia global de los programas y políticas sociales de todos los ministerios, por lo que podría ser recomendable que existiese un contrapeso en algunos aspectos durante la fase 3 (evaluación *ex-ante*). Parece difícil trazar una línea divisoria entre las fases 1 y 2, que requieren de decisiones políticas y la fase 3 que considera la aplicación de una metodología definida, de modo de evitar que la evaluación *ex-ante* se convierta en una extensión de la revisión política. La coordinación entre el MDS y la Agencia, que aporta la coherencia metodológica, puede beneficiar ambos roles: la coordinación política del Ministerio y la calidad de la evaluación.

Figura 5. Instituciones responsables de las funciones claves

	1 y 2: Decisión sobre la necesidad a atender y diseño y planificación de la intervención	3. Evaluación Diseño (Ex Ante)	4. Ejecución	5. Monitoreo (evaluación intermedia)	6. Evaluación Resultado (Ex Post)	7. Aprendizaje y mejora
Programas Sociales	MDS	MDS ¿DIPRES?	Programas propios	MDS DIPRES	AGENCIA	
	Otros Min	MDS DIPRES	Programas propios	MDS DIPRES	AGENCIA	
Programas No Sociales	Otros Min	DIPRES	Programas propios	DIPRES	AGENCIA	
Proyectos inversión	Otros Min	MDS	Programas propios	MDS DIPRES	AGENCIA	N.A.
Políticas Sociales	MDS	MDS	Programas propios	MDS		
	Otros Min	MDS	Programas propios	MDS		
Políticas No Sociales	Otros Min		Programas propios			

La DIPRES lleva a cabo una evaluación, dentro del ciclo presupuestario, de todos los programas que requieren recursos, exigiendo como base para la presentación el uso de la metodología de

Marco Lógico, que es en sí una guía para la calidad de diseño de un programa o iniciativa. Los analistas sectoriales de la DIPRES discuten con los representantes de los programas sobre la estructura de gestión de dicho programa, su propósito, objetivos, indicadores y metas, así como los recursos necesarios para ejecutar las actividades. Dentro de la lógica anterior, la DIPRES también debiera evaluar los programas del MDS. Incluso, nada impide actualmente que un programa social de otro ministerio ya evaluado por el MDS (según la Ley N° 20.530) deba ir a la DIPRES durante el ciclo presupuestario con el mismo formato de presentación sustentado en el Marco Lógico y el mismo proceso con los analistas sectoriales del Ministerio de Hacienda. Este diseño puede resolverse si se logra una buena coordinación entre cada uno de estos organismos, pero ello no anula la necesidad de institucionalizar las responsabilidades evitando ambigüedades y duplicidades.

En el mismo sentido, en la fase 5 (monitoreo) del ciclo el MDS tiene el encargo legal de hacer el seguimiento al desempeño de todos los programas sociales (que recaen en el ámbito de su ministerio y de los otros ministerios sociales). Esta función también la lleva a cabo la DIPRES para todos los programas, incluidos los no sociales. Por otro lado, SEGPRES recaba información de algunos programas asociados a las prioridades gubernamentales del momento. Esta situación plantea la necesidad de abordar el desafío de un reporte integrado o tablero de control, para el seguimiento de la efectividad de los programas sociales y no sociales con datos confiables, oportunos y, principalmente, estratégicos y de amplia accesibilidad, que sirvan de base para la gestión por resultados en el sector público.

En segundo lugar, el enfoque de alcance limitado para la Agencia no asegura que las evaluaciones se utilicen efectivamente en lograr mejoras concretas de los programas y las políticas públicas, que es uno de los objetivos que se consideran en este Informe. En relación a la fase 7 (apoyo a la mejora) no se considera un cambio relevante respecto de la situación actual, con el agravante que podría desaparecer del todo el actual proceso de establecimiento y seguimiento de compromisos que realiza la DIPRES después de las evaluaciones *ex-post*, ya que sería la Agencia la encargada de llevar a cabo este tipo de evaluaciones.

Es decir, no cabe esperar un cambio importante en la efectividad y eficiencia de los programas y las políticas públicas sin un cambio significativo en la gestión de los planes de mejora, incluyendo las instituciones que tienen la responsabilidad política y de ejecución de dichos planes. En el mismo sentido, no es de esperar un cambio en la gestión de las instituciones del sector público sin la incorporación de las personas que ejecutan dichos programas y políticas. Por tanto, todo enfoque que no considere la educación, el entrenamiento y la motivación en la gestión por resultados tendrá sólo un efecto incompleto.

En tercer lugar, este enfoque de alcance parcial deja vacíos importantes. Para los programas no sociales, por ejemplo los de fomento, la única evaluación *ex-ante* es la que realiza la DIPRES en el marco del ciclo presupuestario. Las políticas, sean sociales o no, quedan sin evaluación *ex-ante* y *ex-post*, por lo que tampoco hay un mecanismo establecido para su mejora.

Otro vacío para la gestión estratégica se produce en las actuales deficiencias de la fase 5 (monitoreo), respecto de la cual existe una variedad de sistemas sobre los cuales no hay un

enfoque metodológico coherente con las restantes etapas del ciclo. Esto lleva a la utilización de indicadores de producción más que de impacto y a que cada organismo pueda utilizar sistemas propios de información. En la actualidad hay tres instituciones que tienen responsabilidad de seguimiento y entre las cuales conviene asegurar una coordinación efectiva:

- En el cumplimiento de su función política la SEGPRES necesita recoger datos para hacer seguimiento de algunos indicadores de programas asociados a las prioridades gubernamentales del periodo.
- El mandato legal del MDS exige recoger y procesar datos sobre resultados de los programas sociales. Sin embargo, en general los indicadores son aquellos disponibles por los ejecutores de dichos programas, que adolecen de los mismos problemas (la mayoría son de “producción” no de efectividad y aun no tienen validez y confiabilidad asegurada)
- La DIPRES, en un importante y sistemático esfuerzo, a través de su instrumento Indicadores de Desempeño, recoge anualmente, desde hace más de 10 años, los datos de un número importante de indicadores (entre 1.000 y 1.500) de más de 150 instituciones del sector público. Sin embargo, a pesar de la presión sistemática de la DIPRES, una proporción importante de estos indicadores son aún de “producción” y las metas asociadas no parecen ser muy rigurosas dado que el nivel de cumplimiento reportado por la propia DIPRES es cercano a 95%, nivel que difícilmente se condice con la percepción de efectividad y eficiencia actual de las instituciones del sector público.

Esta situación lleva a considerar el desafío del monitoreo como una materia relevante para el funcionamiento del ciclo de las decisiones estratégicas en la gestión de los programas y las políticas públicas, lo que requiere de indicadores válidos y confiables.

Por último, y aunque menos relevante para los efectos de este Informe, conviene indicar que el enfoque de alcance parcial mantiene dentro del MDS la evaluación de los proyectos de inversión del Estado⁷. Sin embargo, los procesos y competencias para esta función son diferentes a los necesarios para lograr la excelencia en el resto de las funciones sociales del Ministerio. Lo anterior también tiene asociado el riesgo de que se privilegie internamente una de las dos funciones.

En síntesis, el enfoque de alcance parcial conduce a un cambio en la organización responsable de ejecutar las evaluaciones ex-post, pero no modifica la función de evaluación como parte de la gestión estratégica del sector público.

3.2.2 Propuesta de roles y atribuciones de la Agencia

Las funciones de la Agencia deben buscar fortalecer la función de evaluación en la gestión estratégica de los programas y las políticas públicas, especialmente de las prioridades del Gobierno, lo que requiere solucionar las dificultades del enfoque de alcance limitado. Por esta razón se propone que las funciones de la Agencia incluyan la participación en las diferentes fases

⁷ Probablemente esta responsabilidad viene heredada de MIDEPLAN que era el “predecesor” del actual MDS.

del ciclo de la gestión de los programas y las políticas públicas, aportando desde la perspectiva de la evaluación, lo que se presenta en la figura 6.

Como se observa en este esquema, la Agencia debe compartir responsabilidades con el MDS en la evaluación *ex-ante* de los programas y las políticas sociales. Aún más, en este ámbito la Agencia de operar como una unidad especializada de apoyo al MDS. Una opción para este efecto es aportar la metodología y validar su aplicación en las evaluaciones que realiza el MDS u operar como ejecutora de las evaluaciones *ex-ante* que le encarga el MDS, respecto de las cuales el Ministerio podría evaluar principalmente la coherencia general y la focalización de los programas y las políticas sociales.

Adicionalmente, es necesario especificar que el rol de la DIPRES en las diferentes etapas del ciclo presupuestario se orienta a los aspectos relacionados con la eficiente asignación de recursos, considerando la información que aportan las evaluaciones ya existentes. En esta perspectiva se debe asignar a la Agencia colaborar en la evaluación *ex-ante* de los nuevos programas y políticas no sociales, sustituyendo lo actualmente realizado por DIPRES.

Por otra parte, es necesario reconocer la relevancia de la fase de aprendizaje y mejora, dejando en la Agencia el rol explícito de apoyar este proceso, tanto de programas como políticas sociales y no sociales que hayan sido evaluadas *ex-post*.

En el mismo sentido, sería coherente concentrar en la Agencia la función de supervisar las evaluaciones de los proyectos de inversión (*ex-ante* y *ex-post*), aunque esta modificación se considera relevante en una etapa más avanzada de maduración del sistema de evaluación de modo de no alterar esta función que actualmente realiza el MDS.

Como se observa, la Agencia tendría a su cargo colaborar en las una parte de la responsabilidad de las evaluaciones *ex-ante* y la totalidad en las evaluaciones *ex-post*. Se podría considerar que en esta situación se dan las condiciones para que se generen sesgos de confirmación en los juicios que se generen en las evaluaciones de la Agencia. Sin embargo, existen mecanismos de segregación de responsabilidades y de gobierno corporativo de la Agencia que permiten gestionar este riesgo.

A su vez, los conflictos más relevantes ocurren entre la fase 2 de diseño y la fase 3 de evaluación *ex-ante* y entre la fase 4 de ejecución y la fase 6 de evaluación *ex-post*, ambos de evitan en la configuración propuesta. Adicionalmente, es necesario advertir que en la mayoría de las organizaciones privadas, desde productivas a servicios, la evaluación de la calidad del diseño de nuevos productos y servicios (evaluación *ex-ante*) y la evaluación de calidad de los productos finales (evaluación *ex-post*) están bajo la responsabilidad de la misma función y área, lo que refleja que los eventuales sesgos por el desarrollo de ambas funciones son posibles de administrar. El rol de la Agencia en la fase 3 (evaluación *ex-ante*) y en la fase 6 (evaluación *ex-post*) permite cubrir mejor y dar coherencia a las necesidades generales de evaluación.

Figura 6. Propuesta de responsabilidades de las funciones claves

	1 y 2: Decisión sobre la necesidad a atender y diseño y planificación de la intervención	3. Evaluación Diseño (Ex Ante)	4. Ejecución	5. Monitoreo (evaluación intermedia)	6. Evaluación Resultado (Ex Post)	7. Aprendizaje y mejora
Programas Sociales	MDS	AGENCIA + MDS	Programas propios	SEGPRES	AGENCIA	AGENCIA
	Otros Min	AGENCIA + MDS	Programas propios	MDS + SEGPRES	AGENCIA	AGENCIA
Programas No Sociales	Otros Min	AGENCIA	Programas propios	SEGPRES	AGENCIA	AGENCIA
Proyectos inversión	Otros Min	MDS o AGENCIA	Programas propios	DIPRES	AGENCIA	N.A.
Políticas Sociales	MDS	AGENCIA + MDS	Programas propios	SEGPRES	AGENCIA	AGENCIA
	Otros Min	AGENCIA + MDS	Programas propios	MDS + SEGPRES	AGENCIA	AGENCIA
Políticas No Sociales	Otros Min	AGENCIA	Programas propios	SEGPRES	AGENCIA	AGENCIA

A su vez, la función de evaluación se apoya en un sistema de monitoreo de calidad y de amplia cobertura. El diseño de la Agencia no resuelve los desafíos que actualmente existen en la fase 5 de monitoreo, que se refleja en la ausencia de un reporte integrado o un tablero de control unificado de los resultados periódicos de la ejecución de los programas públicos (sociales y no sociales) que muestre el desempeño de sus principales indicadores de efectividad, eficiencia y focalización, con mediciones oportunas, válidas y confiables (auditables).

Dada la importancia de esta actividad se considera que esta función la pudiese coordinar una unidad especializada de los ministerios que hacen la coordinación estratégica del Gobierno y que no están directamente vinculados a la ejecución de los programas. En tal sentido una posibilidad sería una unidad de la SEGPRES se especialice en el monitoreo y que también reúna la información del seguimiento de los planes de apoyo a la mejora.

Como se mencionó anteriormente, un aspecto importante en los roles y atribuciones de la Agencia es el apoyo a los planes de mejora. La existencia de evidencia sobre la efectividad y la eficiencia de los programas a través del monitoreo (fase 5) o de la evaluación *ex-post* (fase 6) no es suficiente para asegurar la mejora de dichos programas. Se requiere de un plan de mejora y un mecanismo de responsabilidad política que exija su aplicación. El énfasis en el modelo actual es la generación de los compromisos entre la DIPRES y los organismos ejecutores que son conocidos por el

ministerio responsable. La debilidad de este modelo no está en los compromisos, sino en la fragilidad de los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) que la acompañan, especialmente desde el ministerio responsable político del correspondiente programa. Por esta razón, el monitoreo y la evaluación deben dar lugar a planes de mejora, con o sin la participación de la Agencia, pero en todos los casos con una responsabilidad por parte del ministerio encargado de la función que realiza el programa. En los casos de las evaluaciones realizadas por la Agencia el apoyo a estos planes es parte de su rol, como se muestra en el cuadro 2 de la sección 3.5.

También la Agencia apoya a los programas a través de la educación y el entrenamiento en gestión por resultados. En este sentido, un importante rol de la Agencia es generación de capacidades de gestión por resultados en el sector público.

Otras funciones que debe tener la Agencia en el desarrollo de sus roles incluyen:

- Sistematizar el conocimiento que proviene de las evaluaciones que realiza y de los estudios de otros organismos del Gobierno, de los análisis que se producen en el Congreso y de los estudios externos;
- Recoger el conocimiento que existe en la organización ejecutora de los programas, el que se genera en el proceso de implementación y en las evaluaciones descentralizadas;
- Utilizar la información que existe en las evaluaciones externas y promover el desarrollo Asegurar la rigurosidad metodológica y calidad de alto nivel para lograr una mayor efectividad de la función de evaluación;
- Evaluar la coherencia transversal de los programas que funcionan a través de redes y buscar la eficiencia y eficacia de sus políticas

3.3 Relaciones institucionales de la Agencia

La efectividad del trabajo de la Agencia depende de la calidad de sus evaluaciones y de los mecanismos que permitan la utilización del conocimiento que se genera. Es decir, las evaluaciones que se realicen deben aportar información relevante a todas las etapas del ciclo de políticas públicas, por lo que las relaciones institucionales son parte clave en el funcionamiento de la Agencia. En términos generales, la función de evaluación se vincula con diferentes actores:

Primero, unidades que definen y diseñan programas y políticas públicas, que normalmente corresponden al nivel ministerial y que son coordinados por los ministerios de Hacienda, Secretaría General de la Presidencia y Desarrollo Social, y con la DIPRES. Estos organismos no participan directamente en la ejecución, pero tienen responsabilidad política respecto de sus resultados. Se vinculan directamente con la Agencia a través de la coordinación que realiza para buscar la retroalimentación y mejora de las políticas.

Segundo, organismos centralizados que tienen un interés en el conocimiento generado por la Agencia para el cumplimiento de su función dentro del Estado, como son el Congreso y la Contraloría. Las relaciones institucionales con el Congreso deben ser facilitadas por el Ministro de

Hacienda, quien preside el Comité de Ministros y tiene directa relación con el Congreso. Es de interés de la Agencia generar una relación estrecha con el Congreso, de manera de validar sus acciones y estudios, generando el sustento político necesario para entregarle credibilidad a la nueva institución.

Tercero, unidades que participan directamente en la ejecución (Ministerios sectoriales y organismos públicos). Se vincula con la agencia a través de la metodología empleada para la evaluación, colaboración con los ejecutores para la evaluación y posterior capacitación y mejora de la función de evaluación. También el plan de mejora que se obtiene del trabajo de evaluación está orientado a este nivel, donde el ministerio actúa como responsable político y el organismo donde está radicado el programa opera como ejecutor.

Cuarto, la Agencia debe vincularse con todas las instancias externas al sector público que realizan evaluaciones, incluyendo las entidades de estudio, beneficiarios de la atención, medios de comunicación, sociedad civil (centros de estudios, Organizaciones no Gubernamentales, organizaciones sociales). Se vincula cuando la agencia requiere información que aporten diversos puntos de vista en sus evaluaciones, genere una instancia de participación amplia de la sociedad en los procesos de evaluación y colabore con el análisis que se hace de los programas y las políticas públicas en diversos espacios.

De todas estas relaciones la más relevante es la que se establece con los ministerios encargados de coordinar la gestión estratégica del gobierno. La Agencia cumplirá una función efectiva si a través de su accionar la coordinación en este nivel se fortalece. Para este efecto su relación con cada uno de estos ministerios debe ser directa y fluida, ya que la Agencia debe operar al mismo tiempo como la unidad de evaluación del MDS, proveer información valiosa para el seguimiento de las prioridades políticas desde la SEGPRESS y servir a la mejorar de la asignación de recursos en el sector público.

3.4 Gobierno corporativo

El gobierno corporativo de la Agencia mantiene la estructura tradicional de los organismos descentralizados, pero incorpora dos instancias colegiadas para asegurar el vínculo con los ministerios responsables de la coordinación estratégica en el gobierno y para garantizar la rigurosidad metodológica del trabajo realizado.

3.4.1 Director Ejecutivo

La Agencia es dirigida por su Director Ejecutivo, que lo designa el Presidente de la República a través del procedimiento de la Alta Dirección Pública.

3.4.2 Comité de Ministros

Un Comité de Ministros tiene como objetivo orientar políticamente el trabajo de la Agencia y asegurar su relación con los ministerios que realizan la coordinación en el gobierno. Este Comité debe aprobar los lineamientos del programa de trabajo de la Agencia en cada uno de los procesos críticos que aparecen en la figura 7 y que luego se detallan en el cuadro 1. En particular este Comité define los programas a evaluar, los estudios que se realicen y hará un seguimiento a la labor de la Agencia.

El Comité estará compuesto por:

- Ministro de Hacienda, quien preside;
- Ministro SEGPRES;
- Ministro de Desarrollo Social;
- Otros Ministros designados por el Presidente en función de prioridades;
- Una Secretaria Ejecutiva a cargo del Director de la Agencia

El diseño institucional asigna al Comité de Ministros y, a través de éste, al Congreso la priorización de los programas y las políticas a evaluar, ya que se trata de una decisión política. Adicionalmente se debe considerar que la agenda de evaluación incluye a los programas que de acuerdo a su calendario deben ser evaluados. La Agencia por su parte establece la metodología para realizar estas evaluaciones.

3.4.3 El Consejo Asesor

La Agencia de Evaluación tendrá un Consejo Asesor cuyo propósito es fortalecer la calidad de la metodología y de los estándares que se aplican en las evaluaciones. La efectividad de la función de evaluación que promueve la agencia depende de la rigurosidad de su metodología y de sus procesos. Este Consejo Asesor establece un contrapeso a las decisiones del Ejecutivo y del Congreso sobre qué evaluar, al participar activamente en la decisión sobre cómo evaluar. Al mismo tiempo sirve la función de evitar eventuales sesgos cuando la Agencia participe en diferentes etapas del ciclo de políticas de un programa, como es el caso de la evaluación *ex-ante* y *ex-post*.

Las funciones del Consejo Asesor son:

- Asesorar sobre metodología y estándares para los procesos de evaluación y proponer perfeccionamientos a las metodologías utilizadas.
- Entregar una opinión sobre el cumplimiento de los estándares y la calidad técnica de los estudios en los que participa la Agencia.
- Hacer recomendaciones sobre la aplicación de la función de evaluación en el sector público.
- Conocer los casos en que la Agencia pueda tener un conflicto o un sesgo en la realización de su trabajo.

- Asesorar al Director Ejecutivo en las actividades orientadas a desarrollar las capacidades de evaluación en los organismos públicos; y
- Pronunciarse sobre las demás materias que le requiera el Director Ejecutivo de la Agencia

El Consejo Asesor estará compuesto por cinco miembros. Su Presidente será el Director de la Agencia de Evaluación y los cuatro consejeros restantes serán designados por el Presidente de la República a través del sistema de Alta Dirección Pública⁸. Los consejeros tienen duración de seis años en sus cargos, pudiendo ser renovados una única vez. Todos los consejeros tendrán una dieta.

Los Consejeros pueden ser removidos por el Presidente de la República sobre la base de causales taxativas y graves tales como incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. También pueden dejar el cargo por expiración, por renuncia ante el presidente, postulación a cargo popular, incompatibilidad sobreviniente (calificado por los mismos consejeros).

Para la toma de decisiones, éstas deben ser aprobadas por la mayoría de sus miembros, y en caso de empate decide su presidente. El quórum mínimo de sesión es de tres integrantes.

Además, las resoluciones del Consejo estarán exentas del trámite de toma de razón por la Contraloría General de la República.

Un reglamento dictado por los Ministerios de Hacienda y Secretaría General de la Presidencia, previa sugerencia del propio Consejo, establecerá lo relativo a su funcionamiento.

3.4.4 El Comité de Seguimiento

En cada evaluación se generará un Comité Seguimiento que hará el acompañamiento de todo el proceso de evaluación.

El Comité de Seguimiento estará integrado por representantes de la Agencia (que hace la función de Secretaría Ejecutiva del Comité), del organismo ejecutor del programa evaluado y del Ministerio que opere como responsable político de dicho programa. Adicionalmente, estarán presentes representantes de DIPRES, SEGPRES y Ministerio de Desarrollo Social.

El Comité de Seguimiento definirá el plan de mejoras que se obtenga de la evaluación.

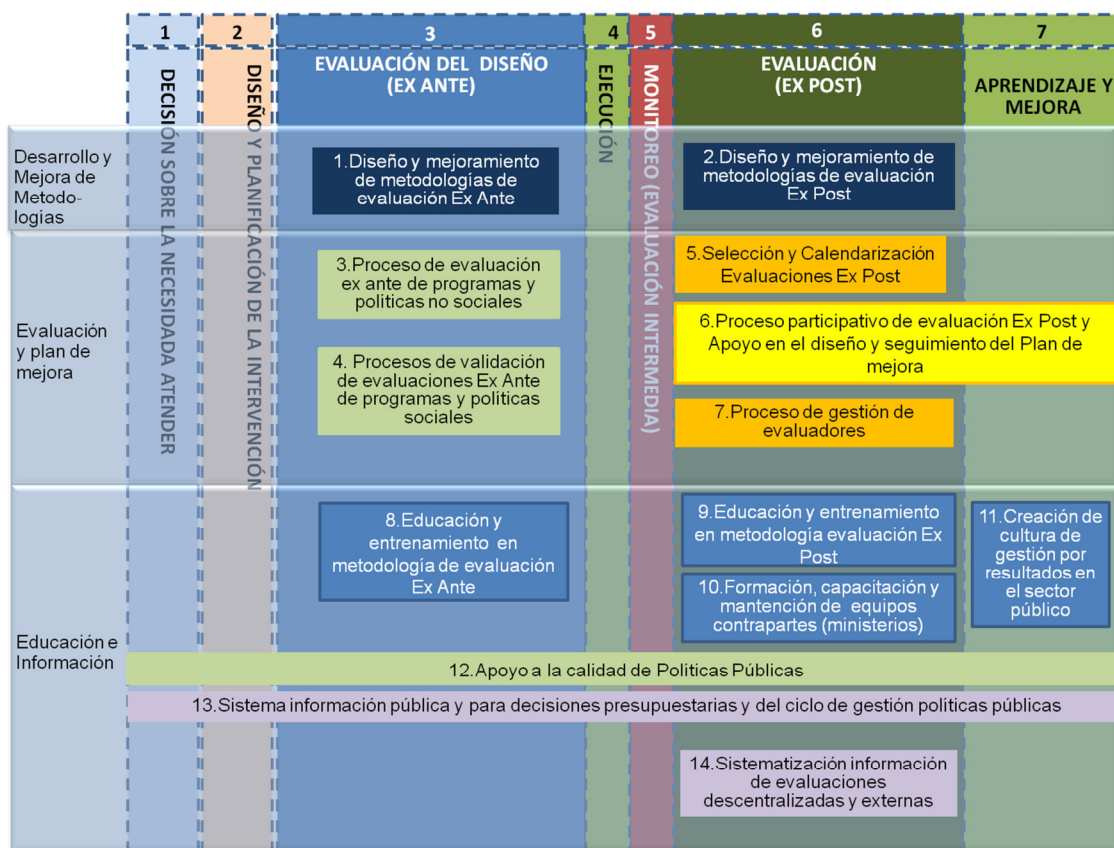
El Ministerio que opere como responsable es la contraparte política del plan de mejora, por lo que debe hacer seguimiento a su implementación e informar a la Agencia de los avances en la implementación de dicho plan y de sus resultados.

⁸ Alternativamente puede evaluarse la opción que estos consejeros sean designados por el Senado.

3.5 Mapa de procesos de la Agencia

Los procesos de la Agencia se presentan en la Figura 7., donde aparecen agrupados en los tres grandes áreas de funcionamiento (ejes horizontales) y clasificados según la etapa del ciclo de programa o política pública en la que actúan.

Figura 7. Mapa Funcional de la Agencia



Las categorías o agrupación de funciones son las siguientes:

- **Desarrollo y Mejora de Metodologías:** considera todos los procesos vinculados con el diseño y mejoramiento de metodologías y estándares que sean necesarios para el cumplimiento del rol que juega la Agencia en el ciclo de decisiones de los programas y las políticas públicas.
- **Evaluación y Plan de Mejora:** contiene los procesos o funciones relacionados con la realización de evaluaciones, asegurando un proceso participativo que permita la apropiación de los resultados tanto por parte de los ejecutores del programa, como de los responsables políticos. También se considera la mejora de dichos procesos, la gestión de la selección de programas o políticas a evaluar, la gestión de los evaluadores y el proceso participativo del diseño del plan de mejora para abarcar las brechas detectadas.

- Educación e información: asocia a los procesos trascendentales en generar capacidades tanto para la evaluación, como para la gestión por resultados y la elaboración de planes de mejoramiento. Además se consideran los procesos de información necesarios para generar una cultura de evaluación y la toma de decisiones informadas.

De este mapa funcional se desprenden catorce procesos propuestos para la Agencia, los que detallan en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Procesos de la Agencia

Eje	Proceso	Observaciones
Desarrollo y mejora de metodologías	1. Diseño y mejoramiento de metodologías de evaluación Ex - Ante	Este proceso reúne el conjunto de actividades para diseñar excelentes metodologías de evaluación <i>ex-ante</i> , producto de la selección de y adaptación de las mejores prácticas internacionales y de un riguroso y sistemático proceso de mejora continua. En el caso de las evaluaciones de programas y políticas sociales, es necesario coordinar este diseño y mejoramiento de metodologías y estándares con el MDS. Se debe hacer difusión de las metodologías, para que sean utilizadas tanto en evaluaciones de nivel central, descentralizadas e incluso externas. La Agencia es quien lidera la información respecto de las metodologías de evaluación. El Consejo Asesor tiene como su principal misión asegurar la calidad de las metodologías utilizadas.
	2. Diseño y mejoramiento de metodologías de evaluación Ex - Post	Este proceso reúne el conjunto de actividades para diseñar excelentes metodologías de evaluación <i>ex-post</i> , producto de la selección de y adaptación de las mejores prácticas internacionales y de un riguroso y sistemático proceso de mejora continua. La tarea de diseñar y mejorar las metodologías de evaluación <i>ex-post</i> debe considerar su coordinación con las metodologías de evaluación <i>ex-ante</i> y de monitoreo.
Evaluación y plan de mejora	3. Proceso de evaluación Ex Ante de programas y políticas no sociales	Este proceso reúne el conjunto de actividades necesaria para realizar la evaluación <i>ex-ante</i> de un programa o política no social.
	4. Procesos de validación de evaluaciones Ex Ante de programas y políticas sociales	Este proceso reúne el conjunto de actividades necesaria para realizar la evaluación <i>ex-ante</i> de un programa o política social. Este proceso debe estar estrechamente relacionado con las actividades del MDS relativas a evaluación <i>ex-ante</i> referidas, principalmente, a la evaluación de la coherencia, consistencia y alineamiento del programa o política propuestos con las iniciativas existentes y con la política social global.
	5. Selección y Calendarización Evaluaciones ExPost	Este proceso consiste en la elaboración de la calendarización anual de evaluaciones <i>ex-post</i> de programas y políticas y su preasignación a evaluadores internos y externos de acuerdo a presupuesto y disponibilidad. La selección de programas y políticas a evaluar anualmente tiene dos fuentes: el Comité de Ministros de la Agencia, que atenderá las solicitudes o recomendaciones del Presidente, el Congreso y los ministros. La segunda fuente la constituyen los programas o políticas que cumplen su fecha de evaluación.

Evaluación y plan de mejora	6. Proceso participativo de evaluación Ex Post	Este proceso reúne el conjunto de actividades necesaria para realizar la evaluación <i>ex-ante</i> de un programa o política. Este proceso considera la formación de un equipo de acompañamiento constituido por un responsable político del ministerio al cual pertenece el programa, un representante del equipo ejecutor, el equipo de "control de gestión" del ministerio, el MDS (de ser un programa social), la DIPRES y los evaluadores de la Agencia. El proceso de evaluación requiere de la participación e involucramiento del equipo mencionado, puesto que del nivel de participación en la evaluación depende el nivel de apropiación de los resultados obtenidos y la posibilidad de que el plan de mejoramiento que surja de dicha evaluación responda a la realidad del programa para que la mejora sea efectiva. Ver cuadro 2 con la descripción detallada de este proceso.
	7. Proceso de gestión de evaluadores	Este es un proceso de desarrollo de evaluadores para los que constituyen parte de la planta de la Agencia y un proceso enfocado en el reclutamiento en el caso de evaluadores externos. Comprende sub-procesos de selección, inducción, entrenamiento, desarrollo y evaluación y calificación.
	8. Educación y entrenamiento en metodología de evaluación Ex Ante	Este proceso tiene como objetivo generar capacidades en los ministerios o ejecutores de programas y políticas públicas. Esto requiere de la coordinación con el MDS en el caso de los programas y políticas sociales. Este proceso debe considerar también a los proyectos de inversión, en el caso que esta función pasase en la Agencia.
	9. Educación y entrenamiento en metodología evaluación Ex Post	Similar al proceso anterior.
	10. Formación, capacitación y mantención de equipos contrapartes (ministerios)	Esta función implica la conformación y entrenamientode los equipos capaces de la contraparte efectiva en las actividades de evaluación y mejora de los programas y políticas a cargo de su ministerio o institución. Estos equipos debieran prioritariamente ser conformados con personas ya existentes en los propios ministerios, por ejemplo en funciones de control de gestión, pero con una función, hacia la asesoría estratégica a los cargos directivos de los ministerios. Dicho equipo debe ser capacitado y entrenado por la Agencia en el uso de metodologías de evaluación <i>ex-ante</i>, monitoreo (gestión por resultados) y de evaluación <i>ex-post</i>.
	11. Creación de cultura de gestión por resultados en el sector público	Este proceso tiene como objetivo generar gradualmente una cultura de gestión por resultados en el sector público mediante la ejecución de un conjunto coordinado y coherente de actividades, tales como la inclusión de módulos específicos en los programas de Diplomas y Magister en Gestión Pública, la creación de cursos, seminarios de difusión, congresos, etc. La Agencia también debe contar con un banco de buenas prácticas de gestión por resultados y otras iniciativas de gestión de conocimiento En esta función se pueden considerar además fondos concursables, redes de innovación, trabajos con centros externos dedicados a la evaluación.
	12. Apoyo a la calidad de Políticas Públicas	Apoyo transversal a la calidad de políticas y programas en su ciclo completo, a partir de: ▪ La generación y difusión de un banco de experiencias nacionales e internacionales. ▪ A través del comité de ministros se podrán atender requerimientos de apoyo para la mejora de los programas o políticas en ejecución.
	13. Sistema de información pública y para las decisiones presupuestarias y del ciclo de gestión de las políticas públicas	Sistema de información de todas las evaluaciones <i>ex-ante</i> y <i>ex-post</i> realizadas por la Agencia, para contribuir al proceso de toma de decisiones políticas y presupuestarias.

14. Sistematización información de evaluaciones descentralizadas y externas	Estas son las evaluaciones que son contratadas directamente por los ministerios a instituciones externas como consultoras, universidades u organismos internacionales. También se deben considerar las evaluaciones realizadas por los externos al sistema público (universidades, centros de estudio, organismos internacionales, etc.) En el caso de que las evaluaciones sean contratadas por ministerios la nueva ley debiera obligar a la entrega de dichas evaluaciones para ser sistematizadas.
---	---

En el cuadro 2 se presenta un detalle mayor del proceso de evaluación *ex-post* y de mejora de los programas evaluados, que es uno de los procesos que se considera crítico para el funcionamiento de la Agencia.

Cuadro 2. Proceso participativo de evaluación Ex Post y Apoyo en el diseño y seguimiento del Plan de mejora (Detalle del proceso N°6 del cuadro 1)

ETAPA	PARTICIPANTES	RESULTADOS
Inicio de la Evaluación	Ejecutor, Equipo ministerial de Control de Gestión, Agencia, Responsable político (Ministerio), SEGPRES y DIPRES	Equipo acompañamiento formado y plan de trabajo.
Evaluación del Programa	Agencia, Ejecutor y Equipo ministerial de Control de Gestión	Reuniones de trabajo, informes intermedios, informe final
Análisis de evaluación e identificación de oportunidades de mejora	Ejecutor, Equipo ministerial de Control de Gestión, Agencia, SEGPRES	Oportunidades de mejora
Diseño plan de mejora	Ejecutor, Equipo ministerial de Control de Gestión, Agencia, SEGPRES y DIPRES	Plan de mejora
Validación Plan de mejora	Ejecutor, Equipo ministerial de Control de Gestión, Agencia, Responsable político, SEGPRES y DIPRES	Plan de mejora validado por el organismo ejecutor
Seguimiento del plan de mejora	Ejecutor, Equipo ministerial de Control de Gestión, Agencia	Informe para Agencia, SEGPRES Y DIPRES e información pública
Actualización del plan de mejora	Ejecutor, Equipo ministerial de Control de Gestión, Agencia, Responsable político y SEGPRES	Informe para DIPRES e información pública

4 Ley de Efectividad de la Acción Pública

Los avances que se han logrado en la modernización de la gestión pública deben consolidarse a través de una ley que refuerce la rendición de cuentas (accountability) en el sector público y cree la Agencia que lidere el sistema de evaluación. Para los efectos de este Informe se denomina esta ley como de “Efectividad de la Acción Pública” ya que establece una obligación de los servicios públicos de medir y evaluar su desempeño, en el sentido de analizar sistemáticamente la evidencia sobre los resultados de los programas ejecutados, incluyendo el examen de su relevancia, desempeño y formas alternativas para alcanzar resultados equivalentes.

Esta evaluación debe estar orientada a los programas y políticas de cada organismo, cuyos resultados deben ser analizados con una metodología definida al menos cada cierto número especificado de años, para lo cual los ministerios deben realizar una planificación de las evaluaciones en su respectivo ámbito.

Estas evaluaciones deben analizar las siguientes materias:

- ¿Están los programas atendiendo una necesidad que sigue vigente en la sociedad?
- ¿Están los programas logrando los resultados esperados?
- ¿Los indicadores de desempeño son los adecuados para medir la efectividad, eficiencia y focalización del programa o política?
- ¿Las mediciones son válidas (miden lo que pretenden medir) y confiables (miden sin errores)? ¿Son auditables?
- ¿Están los programas operando eficientemente?
- ¿Existen mejoras para la ejecución de los programas?
- ¿Hay oportunidades para reducir las duplicaciones con otros programas y generar ganancias de eficiencia?

Esta evaluación aporta a los ciudadanos, al Congreso y al Ejecutivo información relevante sobre el valor que generan los recursos públicos utilizados. La evaluación debe estar vinculada a la gestión estratégica del Gobierno, por lo que las decisiones en el Ejecutivo y en el Congreso deben estar informadas de los aspectos claves de la evaluación.

La ley de Efectividad de la Acción Pública debe contar con un conjunto de contenidos que apoyan el funcionamiento del sistema de evaluación y el funcionamiento de la Agencia.

4.1 Metodologías Comunes Diseñadas y Mejoradas por la Agencia

La función de evaluación se debe llevar a cabo con metodologías comunes, que sean definidas por la Agencia, tanto para la etapa de Evaluación *ex-ante*, monitoreo y *ex-post*, puesto que la calidad y la coherencia entre estos distintos instrumentos permitirán tener una base sólida para la mejora sostenida de las políticas y programas.

Las metodologías deben tener la flexibilidad para adaptarse a las diversas realidades en que operan los programas públicos y a las diferentes etapas del proceso de gestión, pero también deben tener elementos comunes que faciliten la gestión política de dichos programas.

4.2 Incentivos alineados con la evaluación

De esta misma manera, la Ley debe considerar los instrumentos que sirven de incentivos que permitan alinear los objetivos estratégicos, la ejecución y el plan de mejora de los programas y de las políticas. En particular deben existir incentivos asociados a la construcción y aplicación del plan de mejoras (realizado por el equipo de acompañamiento) para cerrar las brechas detectadas en la evaluación. De no ser así no es posible asegurar que estos incentivos contribuirán al cumplimiento de dicho plan.

4.3 Definiciones comunes para los programas públicos

Una cultura de evaluación requiere que los programas a ser evaluados estén bien definidos. En el ámbito social la Ley N° 20.530 definió los programas sociales como un conjunto integrado y articulado de acciones, prestaciones y beneficios destinados a lograr un propósito específico en una población objetivo, de modo de resolver un problema o atender una necesidad que la afecte. Además agregó que dichos programas deberán encontrarse incluidos en la definición funcional de gasto público social, para lo cual se aplica un reglamento que fija los criterios y procedimiento mediante el cual se determinará qué programas se clasificarán funcionalmente dentro del gasto público social.

La experiencia con esta definición debe servir para extender su aplicación a otros ámbitos de las políticas públicas y estandarizar los conceptos en que se apoya la función de evaluación. Estos mismos criterios deben ser aplicados en la evaluación de programas nuevos que realiza de DIPRES.

4.4 Fecha de evaluación de las políticas y programas

En la misma línea que el punto anterior, la aprobación de nuevos programas o políticas en el Ejecutivo o en el Congreso debe hacerse considerando una temporalidad explícita en la cual la vigencia del programa debe ser revisada, así como evaluado su desempeño. La ausencia de estas normas tiene a extender la vida de los programas y políticas públicas más allá de lo deseable.

4.5 Sistema de monitoreo único y compartido

El sistema de Monitoreo de resultados intermedios de los programas debe estar volcado en un Tablero de Control común y único. Dicha fuente permitirá a todos los actores contar con la misma información válida, confiable, oportuna y de calidad auditable, para la gestión. Este sistema integrado de monitoreo tiene alta relevancia política en el caso de las prioridades

gubernamentales, pero en el resto de los programas existe el riesgo de incurrir en duplicidades cuando los reportes son dirigidos a las diversas instituciones que realizan coordinación estratégica.

La ley debe contener una obligación por parte de los servicios de nutrir este sistema de información que debe ser llevado, a modo de sugerencia, por la SEGPRES quien constituye la contraparte política de las instituciones ejecutoras y responsables de los programas y las políticas⁹.

4.6 Rol del Congreso en relación con la función de evaluación

La función de evaluación genera conocimiento sobre el funcionamiento de las políticas y los programas públicos, lo cual es una información útil para las diversas funciones que cumple el Congreso Nacional.

- Primero, en su función política y deliberativa los parlamentarios necesitan conocer los resultados de las políticas, ya que de esa manera pueden estar al tanto de lo que le ocurre a sus representados y pueden orientar mejor el debate y las decisiones sobre estas políticas.
- Segundo, en cuanto co-legislador el Congreso necesita incorporar el conocimiento que se obtiene de las evaluaciones en el proceso de creación de las leyes, especialmente en el caso de la Ley de Presupuesto.
- Tercero, las evaluaciones aportan información sobre los actos del Gobierno que son el objeto de las funciones de control y fiscalización, especialmente en el caso de las tareas que son propias de la Cámara de Diputados.

La experiencia del trabajo entre la Comisión Mixta de Presupuesto del Congreso Nacional y la Dirección de Presupuestos es una base para establecer un vínculo sólido entre la Agencia de Evaluación y el Congreso, el que debe hacerse a través del Presidente de la República y de los Ministros de Hacienda y Secretaría General de la Presidencia.

Además, considerando que la función de evaluación genera información y conocimiento que luego debe ser utilizado en las diversas decisiones sobre programas y políticas públicas, incluyendo las funciones del Congreso nacional, existe un rol para la Biblioteca del Congreso de canalizar este conocimiento. Entre las funciones de esta institución está la de articular el conocimiento relevante para el uso de los parlamentarios.

Se sugiere que la Ley contenga una obligación por parte de la Biblioteca del Congreso de generar información utilizable para las instancias mencionadas.

⁹ Existen también los convenios de desempeño que permiten evaluar a los altos directivos y que deben estar alineados a la gestión estratégica de cada servicio (Ley N°19.882).

4.7 Las capacidades en los ministerios sectoriales

La decisión de fortalecer la función de evaluación como parte de la gestión estratégica en el sector público asigna una responsabilidad a los ministerios sectoriales, que son los encargados políticos de los programas y de las políticas públicas. Esta función debe entenderse como la aplicación de un estilo de gestión que enfatice el alineamiento con las prioridades del gobierno, la coordinación dentro y fuera del Estado, y condiciones más estrictas de rendición de cuentas (*accountability*). Desde este punto de vista, las capacidades que se deben reforzar son las prácticas de gestión estratégica que hacen los actuales equipos directivos en cada ministerio, más que la creación de nuevas unidades de evaluación en ellos.

En la actualidad las capacidades de los ministerios sectoriales para asumir esta función tienen un alto grado de dispersión. En la mayoría de los casos falta generar un trabajo más sistemático de evaluación y monitoreo de las mejoras, pero probablemente hay casos en que se deberá reforzar los equipos y desarrollar programas de entrenamiento y capacitación. Se sugiere que dentro de la Ley se considere la obligación de contar con personal con capacidades y competencias internas en el ámbito de evaluaciones *ex-ante* y *ex-post*, así como de gestión por resultados en general, que puedan formar parte del equipo de acompañamiento de evaluación y diseño de plan de mejoramiento. Las capacitaciones serán coordinadas por la propia Agencia.

5 Plan de trabajo

El objetivo de la Agencia es producir evaluaciones que permitan mejoras efectivas en los programas y en las políticas públicas. Para cumplir este propósito es necesario, por una parte, que el funcionamiento de la Agencia opere en un ambiente de legitimidad política y con un marco legal bien establecido, y por la otra, que cuente con los recursos y capacidades técnicas para llevar adelante su labor.

El soporte político y legal es una condición indispensable para que el trabajo de la Agencia sea efectivo y genere valor a la sociedad. Este hecho plantea un desafío importante para la agenda encaminada a la creación de un nuevo organismo. En particular, el plan de trabajo para la instalación de la Agencia considera cuatro etapas: la primera es la construcción del soporte político; la segunda es la generación de las capacidades internas para desarrollar su labor; la tercera es la puesta en funcionamiento de sus diversos organismos de dirección, asesoría y acompañamiento; y la cuarta etapa consiste en la evaluación de posibles extensiones al trabajo de la Agencia.

Este plan de trabajo considera que en ausencia de un ambiente de legitimidad y respaldo político la Agencia de Evaluación enfrenta el riesgo de ser utilizada para objetivos diferentes a los de mejorar el funcionamiento de las políticas y los programas públicos. Un organismo que nace para fortalecer la función de evaluación en el Estado sea rápidamente asociado a una función de revisión que decide sobre la mantención de programas. Sin duda se necesita introducir muchas mejoras en el sector público. Sin embargo, esta función podrá ser realizada con mayor eficiencia en un ambiente de legitimidad política, en que la Agencia de Evaluación trabaja colaborativamente con los actores relevantes, en particular los organismos encargados de la gestión estratégica del Gobierno, los ministros que tienen la responsabilidad política en los resultados de los programas, el Congreso Nacional que interviene en el ámbito legislativo, político y presupuestario de la labor del Ejecutivo, los medios de información de la opinión pública y los profesionales que se desempeñan en el sector público.

Aún más, en ausencia de este soporte político es cuestionable si se justifica realizar el esfuerzo y las inversiones de las etapas siguientes, ya que ello agregará pocos beneficios a la labor de evaluación que en la actualidad se realiza desde la Dirección de Presupuestos.

5.1 Construcción del soporte político de la Agencia (Etapa 1)

Una reforma institucional como la propuesta en este Informe requiere de amplio respaldo y legitimidad política porque su labor cotidiana consiste en revisar lo que se hace dentro del sector público. Hay muchas prácticas que debilitarían la labor de la Agencia, como evaluar programas que se ejecutaron en el pasado para generar un juicio que puede tener alto valor político, pero que tiene poca incidencia en mejoras efectivas; evaluar programas que no están en las prioridades estratégicas del gobierno y que no corresponde evaluar de acuerdo a los calendarios establecidos;

evaluar programas que fueron inicialmente diseñados con una metodología que oscurece cualquier medición de su impacto; o evaluar programas sin crear una capacidad de contraparte dentro del sector público. Estos son los riesgos que tiene la creación de un organismo especializado en la evaluación de políticas y programas.

En el largo plazo el soporte político de la Agencia resultará de la eficiencia y efectividad con que realice sus funciones. Sin embargo, inicialmente se debe hacer un esfuerzo especial para construir este ambiente de legitimidad que permita su buen funcionamiento. Los actores relevantes en esta etapa son:

- Las autoridades del Ejecutivo que realizan la gestión estratégica de las políticas públicas y que deben comprender la relevancia de la función de evaluación dentro de esta gestión y que luego participan en la definición de los programas que se someten a evaluación y son una de las instancias en que opera la rendición de cuentas cuando se conocen las oportunidades de mejora;
- El Congreso Nacional que interviene en el análisis de las políticas y programas durante su trámite legislativo, en la deliberación política y en las asignaciones presupuestarias. También participa en la definición de los programas a evaluar y apoya los procesos de rendición de cuentas que se desprenden de las evaluaciones.
- Los ministros que son responsables políticos de los programas que son evaluados y que están interesados en lograr las mejoras en la ejecución a partir de las evaluaciones sistemáticas;
- Los organismos ejecutores de las políticas y programas públicos en el Gobierno Central, en las regiones y en el nivel local, que pueden ver en el proceso de evaluación una oportunidad de mejora o una amenaza para el desarrollo de su función;
- Los grupos vinculados a los organismos ejecutores que participan directa o indirectamente en la evaluación (profesionales, beneficiarios, asociación de funcionarios, sociedad civil, etc.), algunos de los cuales pueden ser beneficiados con los resultados de la evaluación, mientras otros pueden resultar perjudicados;
- Los medios de comunicación e información que conocen los resultados de las evaluaciones, informan a la opinión pública y logran hacer que la rendición de cuentas sea más efectiva en la sociedad; y
- La Contraloría General de la República que audita a los programas evaluados

Para que estos actores aporten al objetivo de fortalecer la función de evaluación orientada a lograr mejoras en las políticas y programas se requiere crear un contexto colaborativo, en que exista claridad de los objetivos de la Agencia, de los alcances de su función y comprensión de su enfoque metodológico. Si la reputación de la Agencia de Evaluación se debilita en el sentido que proyecte ambigüedad en el carácter de su labor, se podría producir un revés en el proceso de modernización del Estado.

En este sentido, solo es recomendable avanzar en la dirección planteada en este Informe si existe un grado razonable de acuerdo dentro del Ejecutivo y una disposición favorable en las principales fuerzas políticas. En esta etapa se deben resolver todas las diferencias que pudiesen emerger

dentro del Ejecutivo, especialmente en la relación entre los ministerios de Hacienda, SEGPRES y MDS y también con la Dirección de Presupuestos.

Generar este ambiente de soporte político es una responsabilidad directa del Ejecutivo, que debe llevar a cabo a través de la unidad responsable de la Modernización del Estado en la Secretaría General de la Presidencia. El cumplimiento de esta función se debe apoyar en el respaldo político transversal que ha tenido la agenda de modernización del Estado en Chile, lo que recientemente fue ratificado por la adhesión que generó en 2008 la iniciativa del Ministerio de Interior y el Consorcio para la Reforma del Estado que funcionó entre 2008 y 2009.

Otra estrategia para generar el soporte político necesario para llevar adelante la reforma propuesta en este Informe es recoger y difundir la experiencia internacional en la institucionalización de la función de evaluación. Para este efecto existen los vínculos necesarios con el BID, el Banco Mundial y la OCDE, así como el intercambio directo con países que tengan experiencias significativas en este ámbito.

En esta etapa se debe abordar claramente el rol que debe cumplir el Congreso Nacional en la función de evaluación de las políticas y los programas. Aunque el rol protagónico de esta función está en el Ejecutivo, hay labores que debe realizar el Congreso para que esta actividad tenga la relevancia que requiere en una gestión estratégica de las políticas y los programas.

Esta etapa está marcada por la preparación de un Proyecto de Ley con el contenido de las reformas detalladas en las secciones 4 y 5 de este Informe y tiene su paso crítico con la presentación de este proyecto al Congreso y su aprobación en general en el primer trámite Constitucional. Posteriormente será necesario hacer el acompañamiento del trámite legislativo de la iniciativa de ley.

5.2 Construcción de las capacidades institucionales (Etapa 2)

Una vez que se ha creado el ambiente de legitimidad política y claridad de objetivos para el fortalecimiento de la función de evaluación se puede iniciar la etapa de construcción de las capacidades institucionales para realizar esta función.

La principal dificultad en esta etapa se encuentra dentro del Ejecutivo, porque se trata de reacomodar tareas que en la actualidad son realizadas principalmente en la Dirección de Presupuestos, evitando duplicidades y aprovechando toda la experiencia acumulada en cerca de diez años de evaluación vinculada al ciclo presupuestario.

En esta etapa el Presidente de la República debe designar un responsable de llevar a cabo la construcción de las capacidades institucionales, respondiendo a los objetivos que se establecieron en la fase anterior. Un riesgo en esta fase es justamente desvincular la creación de las capacidades de los objetivos generales que se busca alcanzar a través del fortalecimiento de la función de evaluación. Es decir, las capacidades que se crean, los enfoques metodológicos y la planificación de los procesos deben estar alineadas con los objetivos políticos que se tuvieron a la vista para crear la Agencia de Evaluación. Para este efecto el Gobierno debe mantener un acompañamiento

político a través de los ministros que posteriormente integrarán el Comité Ministerial de la Agencia.

El segundo riesgo de esta fase es de ausencia de un liderazgo claro en la reorganización de las funciones y roles dentro del Ejecutivo. La tendencia a fragmentar la gestión estratégica dentro del Estado es el principal obstáculo para avanzar más decididamente en la modernización del sector público. Habitualmente se ha considerado que es posible administrar aisladamente las prioridades políticas, el presupuesto, las personas y los organismos de ejecución, sin reconocer la relevancia que tiene el alineamiento de cada una de estas funciones dentro del Gobierno.

Las actividades de evaluación será efectiva en la medida que se integre a las diferentes decisiones de la gestión estratégica. En este sentido, la construcción de capacidades institucionales debe despejar cualquier diferencia que pueda surgir sobre los roles que deben cumplir los ministerios de Hacienda, SEGPRES, Desarrollo Social y la Dirección de Presupuestos, lo cual se puede lograr constituyendo un equipo dentro del Ministerio de Hacienda que ejecuta la agenda de modernización que coordina la SEGPRES. En esta fase tiene un rol destacado el equipo que actualmente opera dentro de la DIPRES y que debe integrarse al nuevo equipo del Ministerio de Hacienda. Para la normal instalación de la Agencia de Evaluación es importante que la responsabilidad de realizar la función de evaluación en el sector público tenga plena continuidad y en ningún momento exista duplicidad de responsabilidades.

Las principales actividades de esta etapa son la generación de metodologías para la evaluación (*ex-ante* y *ex-post*), la creación de capacidades de evaluación en los ministerios y en los organismos ejecutores de políticas y programas.

5.3 Consolidación institucional (Etapa 3)

Una vez que entre en vigencia la Ley de Efectividad de la Acción Pública se inicia la etapa en que deben entrar en funcionamiento todos los organismos formales de dirección de la Agencia de Evaluación.

Las acciones iniciales de esta etapa son:

- Designación del Director Ejecutivo a través del sistema de alta dirección pública;
- Constitución del Consejo Consultivo por recomendación del Consejo de Alta Dirección Pública o con aprobación del Senado;
- Constitución del Comité de Ministros;

Posteriormente se deben activar cada uno de los procesos de la Agencia, especialmente la formalización de las metodologías a utilizar.

En tercer lugar se debe poner en funcionamiento el programa de evaluaciones a partir de la agenda de trabajo del equipo de transición.

5.4 Extensiones (Etapa 4)

En la medida en que las etapas anteriores hayan sido completadas exitosamente es necesario considerar algunos requisitos adicionales que han sido analizados en las secciones anteriores. Se trata de tareas que tienen en común la producción de información relevante para la toma de decisiones dentro del sector público, incluyendo al Congreso.

En el análisis de estos requisitos se debe considerar la necesidad de evitar el exceso de carga administrativa que se produce cuando los sistemas de información o monitoreo no están alineados y las economías que se producen cuando se coordinan funciones similares.

Estas extensiones son el análisis del impacto regulatorio, la evaluación de las políticas; la evaluaciones de las inversiones públicas y la gestión del conocimiento.

Primero, se recomienda ampliar las funciones de la Agencia a la evaluación de impacto de las regulaciones (esto se considera como una extensión de sus funciones). Esta es una herramienta que provee información sobre el potencial efecto de las regulaciones, en términos de costos y beneficios. Se trata de una metodología sistemática que revisa los fundamentos, el diseño, la implementación y las consecuencias de las reformas regulatorias, con el objetivo de asegurar que éstas generen el mayor beneficio neto posible. Una de las formas de organizar este trabajo es crear una unidad central, que por su ubicación en el Gobierno coincide con varias de las características de la Agencia de Evaluación, por lo que parece una extensión natural de su trabajo. En esta función la Agencia debe realizar análisis de impacto social y regulatorio, incluyendo las tendencias de los principales sectores.¹⁰

Segundo, un aspecto que requiere mayor experiencia para ser abordado por la Agencia es el análisis de las políticas gubernamentales. Inicialmente la Agencia debe concentrar su trabajo y acumular experiencia en los programas públicos, pero las evaluaciones que se realicen deberán hacer juicios sobre las políticas que sirven de fundamento a estos programas. Es por ello que se debe analizar la evaluación comprensiva de un conjunto amplio de programas en un área o de políticas que atienden una necesidad. Para esto, es fundamental el generar gestión del conocimiento dentro del Estado, dado que las políticas públicas requieren de conocimientos y las evaluaciones son una fuente clave que lo aporta.

Tercero, en relación a la evaluación de las inversiones, la Ley N° 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social, entre otras atribuciones y funciones le confiere el mandato de evaluar las iniciativas de inversión que soliciten el financiamiento del Estado para determinar su rentabilidad social (Art. 3. Letra g). Asimismo, también lo mandata a analizar los resultados de los estudios de preinversión y de los proyectos de inversión evaluados (Art. 3 letra h). Esto último con un objetivo más bien metodológico con el objetivo de validar criterios y parámetros considerados en la evaluación. Esta es una función que está institucionalmente bien definida, aunque con la creación de la Agencia emerge una nueva realidad ya que hay aspectos de ambos tipos de evaluaciones que tienen aspectos comunes. Del mismo modo, es conocida la dificultad práctica que tuvo previamente MIDEPLAN para implementar un sistema de evaluación *ex-post* de la inversión

¹⁰ Ver la guía para Policy Makers de la OECD (OECD, 2004).

pública. Por lo tanto, la recomendación sería considerar radicar tanto la definición de parámetros de evaluación de inversión como la evaluación *ex-post* en la agencia. Esto es coherente con la propuesta general de la agencia que tiene un mayor énfasis en la evaluación *ex-post*.

Cuarto, frecuentemente el conocimiento dentro del Estado es del tipo tácito, lo que representa una dificultad para que sea transmitido entre organismos o a través del tiempo. También ocurre que el conocimiento disponible está asociado a las actividades que se han realizado en el pasado y constituye un freno a la innovación. Hay fuentes de información y análisis que son relevantes para las prioridades estratégicas del gobierno y puede ser de gran utilidad para la labor del Estado. Es decir, la gestión del conocimiento comprende todas las acciones que el sector público realiza para crear y procesar información relevante para la gestión estratégica.

Esta tarea facilita el diseño de las políticas, incentiva la innovación y el aprendizaje, incrementa las capacidades de los ministerios y de los organismos ejecutores en el sector público, permite desarrollar un trabajo más colaborativo y resuelve muchos de los obstáculos que se derivan del uso de diferentes fuentes de información.

La idea es sistematizar la búsqueda y el procesamiento de la información, de modo que ese conocimiento esté disponible en las decisiones estratégicas, para alinear a los organismos ejecutores de las políticas y para evaluar los resultados de los programas y de las políticas. Se trata de una labor más amplia que la asignada a la Agencia de Evaluación, pero en la cual ésta puede tener un rol definiendo pautas para sistematizar el conocimiento disponible en los distintos niveles del Estado y organizar la producción de nuevo conocimiento cuando sea necesario.

5.5 Recursos

La propuesta de este Informe se orienta a fortalecer la función de evaluación en el proceso de gestión estratégica del sector público, lo cual requiere que las decisiones relevantes para las políticas y programas incorporen el conocimiento empírico sobre la efectividad de las intervenciones propuestas, aseguren una medición de sus avances y del impacto que producen en la población objetivo. Desde este punto de vista se trata de mejorar la calidad del proceso de gestión dentro del Estado, más que agregar funciones o actividades que se adicionan al actual estilo de gestión.

Lograr este cambio es un esfuerzo descentralizado que debe ser liderado por las máximas autoridades políticas. En caso contrario, los recursos adicionales para el funcionamiento de la Agencia tendrán un impacto limitado.

En la actualidad la función de evaluación que opera dentro de la DIPRES representa alrededor del 16% del gasto de dicho organismo. En el cuadro 3 se presentan los principales componentes de este gasto en base a la Ley de Presupuestos de 2012. Los ítems más relevantes son los fondos de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) y las Evaluaciones de Programas e Instituciones.

Por otra parte, fortalecer la función de evaluación es una actividad que tiene alto impacto en los programas y políticas públicas, lo que significa generar un ahorro en el mediano plazo por la

ejecución de programas y de políticas más eficientes, capaces de lograr sus objetivos con un mejor uso de los recursos públicos.

Cuadro 3. Recursos de la Función de Evaluación en la DIPRES, 2012

Ítem	Miles de \$	%
Gasto en Personal	550.000	4,1%
Otros Bienes y Servicios de Consumo	50.000	0,4%
Activos no financieros	20.000	0,1%
Línea de Evaluación de Programas Gubernamentales	223.076	1,7%
Evaluaciones de Programas e Instituciones	1.213.652	9,1%
Total Función de Evaluación	2.056.728	15,4%
Total DIPRES	13.357.389	100%

Fuente: Ley de Presupuestos 2012 (Ministerio de Hacienda, 2012) y estimaciones propias

Las prioridades de la Agencia en las primeras etapas de su funcionamiento son fortalecer sus equipos internos y adecuar las funciones que actualmente realiza la DIPRES a las nuevas orientaciones definidas en este Informe. Sólo en la medida que esta capacidad institucional esté consolidada se puede incrementar en forma más significativa el presupuesto de las evaluaciones.

6 Consideraciones finales

Fortalecer la función de evaluación de los programas y las políticas públicas puede tener un impacto significativo en el funcionamiento del Estado. Las prácticas de control de la gestión, medición y evaluación han madurado significativamente en los últimos años, por lo que es posible dar un nuevo paso para consolidar esta función.

La principal condición para alcanzar el éxito en esta reforma es el liderazgo de las máximas autoridades en el sector público para incorporar sistemáticamente la función de evaluación en la gestión estratégica del Estado. Esto genera importantes desafíos para los estilos de dirección, la innovación y la apertura al aprendizaje en la función pública.

7 Bibliografía

- Banco Mundial. (2005). *Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas*. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe, Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2010). *La Formulación de Políticas Públicas en la OEDC: Ideas para América Latina*. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe, Banco Mundial.
- Consortio para la reforma del Estado (2009). *Un mejor Estado para Chile*. Santiago, Chile.
- Ferreiro, Alejandro; Silva, Felipe. (2010). *Evaluación del Impacto y Calidad de las Políticas Públicas: Hacia una Agencia Independiente*. Santiago: Libertad y Desarrollo.
- Heifetz, Ronald y Marty Linsky (2003) *Liderazgo sin límites*. Ediciones Paidós Ibérica, Buenos Aires.
- Julnes de Lancer, Patria (2009) *Performance-Based Management Systems: Effective Implementation and Maintenance*. CRC Press: Boca Raton, Estados Unidos.
- Ministerio de Hacienda. (01 de Enero de 2012). *LEY DE PRESUPUESTOS PARA EL SECTOR PÚBLICO, CORRESPONDIENTE AL AÑO 2012*. Recuperado el 20 de Marzo de 2012, de Ley Chile: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1034166&buscar=ley+20557>
- Ministerio de Planificación. (13 de Octubre de 2011). *CREA EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MODIFICA CUERPOS LEGALES QUE INDICA*. Recuperado el 20 de Marzo de 2012, de Ley Chile: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1030861&buscar=ley+20530>
- OECD. (2004). *Career Guidance: A Handbook for Policy Makers*. The European Commission, OECD.
- Olavarría, M., Navarrete, B., & Figueroa, V. (2010). *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?* Santiago: Universitaria.
- Waissbluth, M., & Inostroza, J. (2006). *Globalización y Reforma del Estado en Chile*. Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies.