



**UNIVERSIDAD DE VALPARAISO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESCUELA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

EL SISTEMA DE EVALUACIÓN EN CHILE: LA EVALUACIÓN EX
ANTE Y EL CASO PRÁCTICO DE PROGRAMAS SOCIALES DEL
INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD

SEMINARIO DE TITULO PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y AL TÍTULO DE ADMINISTRADOR
PÚBLICO

Alumna
MELBA CASTRO BÓRQUEZ

Profesor Guía
Verónica Pinilla

Santiago, Agosto 2019

Agradecimientos

Quisiera empezar agradeciendo a mi familia, en especial a mi papá por su apoyo incondicional a través de todos estos años, y por siempre tener palabras de orientación y compañerismo, siempre con la visión de desarrollo social en el servicio público, sin duda ha sido mi ejemplo a seguir. A mi madre, por enseñarme a no rendirme nunca. Y a mi hija, Renata, quien es mi principal motivación para convertirme en una profesional.

También agradecer, a mis compañeros y colegas de trabajo por su apoyo y colaboración constante en esta tesis, en especial a mi jefa Andrea Fernández quien sin problema alguno me dio todos los espacios para poder cerrar este ciclo.

A mis amigas (Natalia, Valeska y Javiera) quienes me han dado el aliento y la fortaleza para no bajar los brazos.

Por último, a mi profesora guía Verónica Pinilla quien me orientó y ayudó a encaminar este trabajo para obtener un mejor resultado.

Muchas gracias a cada uno de ellos y ellas.

TABLA DE CONTENIDOS

1. RESUMEN EJECUTIVO.-	5
2. CAPÍTULO I: METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.....	8
3. CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	9
3.1 Introducción.....	9
3.2 Políticas Públicas.....	10
3.2.1 Concepto.....	10
3.2.2 Ciclo de Políticas Públicas.....	11
3.2.3 Diseño de una política pública.....	13
3.2.4 Implementación de una política pública.....	13
3.2.5 Evaluación.....	14
3.2.6 Tipos de Evaluación	18
3.3 Evaluación de Políticas Públicas.....	18
3.3.1 Concepto.....	18
3.3.2 Enfoques	21
3.3.3 Elementos claves del proceso de evaluación	24
3.3.4 Tipos de evaluación de Políticas Públicas	26
4. CAPÍTULO III: DESCRIPCIÓN Y MÉTODO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE.	30
4.1 Introducción. Evolución Histórica de la Evaluación de Políticas Públicas en Chile. .	30
4.2 Organismos y Sistemas de Evaluación.....	33
4.3 Sistema de evaluación vigente en el país	35
4.4 Monitoreo de políticas públicas y programas sociales y no sociales	37
4.5 Marco Normativo de los Sistemas de Evaluación en Chile.....	39
5. CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DEL PROCESO DE EVALUACIÓN EX ANTE COMO MECANISMO DE EVALUACIÓN CHILENO.....	43
5.1 Antecedentes Generales	43
5.2 Descripción y objetivos	44

5.3 Antecedentes Generales de la Institución elegida: Instituto Nacional de la Juventus y su experiencia en Evaluación Ex Ante.	47
5.4 Presupuesto institucional y de programas.....	52
5.5 Análisis del proceso de evaluación Ex Ante de los programas sociales del INJUV.	53
5.6 Análisis de la asistencia técnica entregada por el organismo evaluador (SES).....	56
5.7 Análisis de las recomendaciones (calificación) de los programas evaluados	57
5.8 Análisis de los actores que intervienen en el proceso de evaluación	63
5.9 Análisis de la plataforma de soporte (BIPS)	64
5.10 Análisis sobre los efectos presupuestarios del Informe de Recomendación.....	65
6. CONCLUSIONES.....	67
7. BIBLIOGRAFIA	73

1. RESUMEN EJECUTIVO.-

El siguiente documento realiza un análisis de la evaluación ex ante que el Estado de Chile comenzó a desarrollar a partir del año 2011, con la ley N°20.53 que creó el Ministerio de Desarrollo Social, entregándole facultades para su implementación a través de la Subsecretaría de Evaluación Social, revisando en particular el caso de programas sociales del INJUV que han sido sometidos a dicho proceso.

Para ello, se revisó una serie de autores como Lahera, Kauffer, Salazar, entre otros, con la finalidad de ir precisando lo que se entiende por políticas públicas, estableciendo que éstas son cursos de acción que permiten entregar soluciones específicas a los asuntos sociales, incorporados en la agenda pública, con el propósito de resolver un problema colectivo que afecta a toda o parte de la población, cuyo ciclo de desarrollo contiene su diseño, implementación y evaluación. Asimismo, se revisa lo que se entiende por evaluación, conforme a las opiniones de los autores D`Agostino de Cersósimo, Terry Tenbrink y Carlos Salazar, estableciendo que esta es un proceso racional mediante el cual se recolecta información que permite valorar y emitir juicios sobre el objeto analizado (política, plan, programa o proyecto) con la finalidad de aportar a los procesos de toma de decisión. Se hace una revisión de los distintos elementos que la constituyen y los modelos presentados por Tyler (objetivos) y Tenbrink (decisiones). Dichos elementos se miran con mayor precisión al revisar a Kauffer, Crozier, Rossi y Freeman, Dye, Weiss (citado por Salazar), principalmente, que unen ambos conceptos (políticas públicas y evaluación), determinando que la evaluación de políticas públicas es una actividad indagatoria que permite establecer la responsabilidad democrática de las autoridades en relación con las soluciones que la ciudadanía demanda a sus problemas y, además, permite corregir lo necesario para lograr los resultados esperados.

De esta manera, se puede establecer que la evaluación analizada (ex ante) se denomina así porque se enfoca en la etapa antes de la puesta en marcha de la intervención o, de acuerdo a su finalidad, porque se enfoca en el diseño, es decir, en el problema a resolver, los aspectos sociales y políticos (diagnóstico) que orientan la intervención, evaluando la racionalidad entre el problema identificado, los objetivos y la estrategia con la cual se implementará la solución identificada.

Terminado el análisis teórico sobre la materia, se hace una revisión histórica de los distintos organismos que han realizado evaluación o control de políticas públicas, desde la colonia hasta la República independiente, estando presente desde el siglo XVI con la Real Audiencia de Concepción y Santiago, destinada a fiscalizar la gestión y el uso de los recursos públicos, atribuciones que al terminar el proceso de Independencia pasó a la Contaduría Mayor de Cuentas, organismo que se fue perfeccionando hasta establecer legalmente la Dirección General de Contabilidad (1875) y el Tribunal de Cuentas (1888), que a través de sus dictámenes fue consagrando el Derecho Administrativo. A comienzos del siglo XX (1927), como resultado de la misión Kemmerer, se creó la Oficina de Presupuestos y la Contraloría General de la República; esta última, asume las funciones de los organismos suprimidos hasta establecer su ley orgánica en 1953 que la constituye en el órgano superior de fiscalización, ejerciendo el control de la legalidad de los actos de la administración pública y el uso correcto de los recursos públicos. Durante la segunda mitad del siglo XX, la Oficina de Presupuestos se transformó en la actual Dirección de Presupuestos (1960), haciéndose cargo de todo el proceso presupuestario, incluyendo la evaluación del gasto público por resultados y el control de gestión del conjunto de los organismos públicos. Asimismo, en 1967 se crea la Oficina de Planificación Nacional que se enfoca en la evaluación de los actos del gobierno mediante la planificación de programas sociales e inversión pública, la que en 1990 se transforma en el Ministerio de Planificación y, posteriormente, pasa a ser el Ministerio de Desarrollo Social (2011), asumiendo -entre otras materias- la evaluación ex ante de programas sociales. También en 1990 se crea el Ministerio Secretaría General de Gobierno quien asume el rol de evaluador de las políticas emanadas de los compromisos gubernamentales que se desprenden del programa del gobierno de turno.

A partir de estas transformaciones que se han realizados en la administración pública chilena, ya sea para perfeccionar la institucionalidad pública o como resultados de misiones o compromisos internacionales (Consenso de Washington) por una mayor disciplina fiscal, se ha ido mejorando la evaluación de las políticas públicas y el control de la gestión, constatando inequívocamente que ha estado presente -al menos- en toda la historia republicana del país.

Por cierto, también el Congreso Nacional tiene la potestad de fiscalizar los actos del poder ejecutivo, mediante la atribución que le entrega la Constitución Política a la Cámara de Diputados para tal efecto.

De esta manera paulatina, se ha configurado el modelo formal de evaluación de políticas públicas con los Sistemas de Evaluación y Control de Gestión a cargo de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), el Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental a cargo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Sistema Nacional de Inversiones y el Sistema de Evaluación de Programas Sociales, ambos a cargo de la Subsecretaría de Evaluación Social del MDS, los cuales tienen como foco de evaluación el gasto público, el programa de gobierno, los proyectos de inversión y programas sociales, respectivamente, y que operan con sus respectivas normativas, sin constituir un cuerpo o entramado integral. Complementa lo anterior los instrumentos de monitoreo, implementados por diversos organismos públicos, como son el seguimiento al desempeño institucional mediante indicadores asociados a resultados anuales; el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) mediante el cumplimiento de objetivos de gestión eficaz, eficiencia institucional y de calidad del servicio; el monitoreo en la ejecución de los programas sociales; el monitoreo al desempeño individual (objetivos y metas) de las autoridades que asumen mediante concursos de Alta Dirección Pública; los Convenios de Desempeño Colectivo, cuyo cumplimiento de metas se asocia a incentivos monetarios para los trabajadores; y el monitoreo a los compromisos ministeriales establecidos en los programas de Gobierno.

De esta manera el documento se va enfocando sólo en el proceso de evaluación ex ante, como mecanismo de evaluación chileno, mostrando los antecedentes generales que lo constituyeron, la descripción de este proceso a través del cual los formuladores de programas sociales públicos (Ministerios y/o Servicios) cuentan con una evaluación del diseño de sus programas (ya sean nuevos o reformulados). En este contexto, se desarrolla el análisis de los programas sociales del Instituto Nacional de la Juventud que se han incorporado a este proceso entre los años 2013 y 2018, los cuales han obtenido distintas calificaciones (recomendación favorable RF, objeción técnica OT o falta de información FI), desarrollando un análisis de los contenidos de las evaluaciones, del proceso mismo, de la asistencia técnica, el rol de los distintos actores que se vinculan en el proceso y, por cierto, en el efecto que han tenido particularmente en el presupuesto

institucional, considerando la vinculación de este tipo de evaluación con el ciclo presupuestario orientado y conducido por la DIPRES.

2. CAPÍTULO I: METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

El presente trabajo se enmarca en el proyecto de Tesina de la carrera de Administración Pública, dictada por la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Valparaíso. La finalidad de este proyecto es analizar la metodología utilizada para evaluar políticas y programas públicos en Chile; en particular, el enfoque que se selecciona en esta tesis es la evaluación ex ante que está desarrollando el Estado de Chile a partir de la Ley N°20.530 del año 2011, la cual se circunscribe, además, al ciclo presupuestario establecido por el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos.

En este marco, se analizará el caso específico de programas sociales implementados por el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), Servicio relacionado con el Ministerio de Desarrollo Social, los cuales se han sometido al proceso de evaluación ex ante desde la creación del Banco Integrado de Proyectos Sociales (BIPS).

El tipo de metodología de investigación utilizada es analítica, ya que consiste en la descomponer un todo en partes o elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos. Con este tipo de investigación, el resultado es la identificación de los aspectos ocultos a los que no pueden llegarse con una mera descripción. (Mario Bunge, 1981).

La tesina describe y analiza documentos para facilitar el entendimiento del proceso de evaluación de políticas públicas y el sistema de evaluación de programas sociales de la Subsecretaría de Evaluación Social, en base a la descripción de sus rasgos más significativos y diferenciadores. Se suma a ello conocer, por medio del análisis, el proceso ex ante de programas sociales del Instituto Nacional de la Juventud. Al tener definidos estos procesos, se logra construir una lógica analítica y su aplicabilidad a la evaluación ex ante de programas sociales, culminando con un análisis final a través de las conclusiones.

De esta manera, el primer capítulo establece el marco teórico que contextualiza el objetivo descrito. De esta manera, se hace referencia al concepto de política y su asociación con el ciclo de las políticas públicas y, en lo que dice relación con la evaluación, se verá su

concepto, elementos y tipos que identifican diversos autores. Finalmente, se articulan ambas definiciones en lo que se denomina evaluación de políticas públicas, donde se distingue su concepto, enfoques y elementos que la constituyen, además de los tipos en que se clasifican.

Revisado lo anterior, el segundo capítulo hace un breve repaso de la evolución histórica de la evaluación de las políticas públicas en Chile, posterior al proceso de conquista, desde el período que conocemos como colonia hasta la consolidación del proceso republicano y, en particular, los avances que se han ido consolidando desde el restablecimiento de la democracia (1990) hasta las primeras décadas del siglo XXI. Así, se procederá a presentar el sistema de monitoreo y evaluación que actualmente se encuentra vigente en el país, juntamente con el marco normativo que lo sustenta.

El tercer capítulo aborda el proceso de evaluación Ex Ante que implementa la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social, estableciendo el marco legal, sus alcances y su relación con el ciclo presupuestario chileno. Posteriormente, se verá su aplicación práctica con algunos programas sociales del Instituto Nacional de la Juventud, que se han sometido a dicho tipo de evaluación, presentando sus resultados y las implicancias que ha tenido para dicho Servicio Público.

Finalmente, el cuarto capítulo establece las conclusiones que se pueden desprender de esta investigación y su análisis.

3. CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

3.1 Introducción

Para respaldar la investigación, se ha revisado diversa literatura para establecer definiciones y sus alcances respecto de los conceptos de políticas públicas, programas públicos, y evaluación de políticas públicas; haciendo referencia al significado de cada uno de los conceptos, enfoques, elementos y clasificaciones que se han examinado y su relación con la administración pública.

3.2 Políticas Públicas

3.2.1 Concepto

Las Políticas Públicas corresponden a soluciones diseñadas por los gobiernos, para dar respuesta, corregir o modificar necesidades sociales que son reconocidas como un problema público. Son una herramienta gubernamental de intervención, donde se establece un problema, este pasa a ser público, se definen recursos y son ejecutadas bajo un lineamiento estratégico; la operacionalización de estas directrices se manifiesta en políticas sociales atendidas por los gobiernos de turno, los cuales las incorporan en su programa de gestión (concurado públicamente en el proceso democrático), involucrando planes, programas y proyectos, los que son generados por medio de un proceso técnico administrativo.

Eugenio Lahera, define las políticas públicas (2002) como “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; lo que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”. En consecuencia, las concibe como un constructo político, social y administrativo.

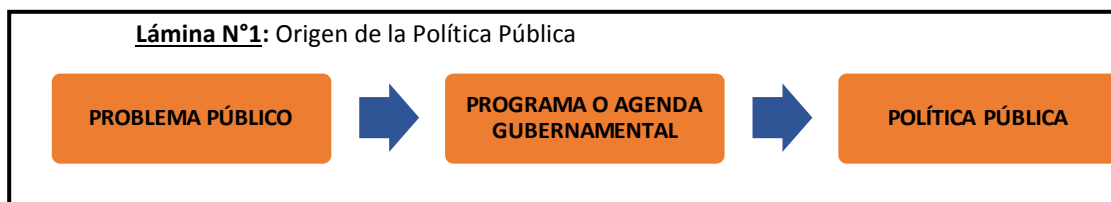
Por otro lado Kauffer (2004), nos ilustra sobre la procedencia del término, al indicar que proviene de la lengua inglesa y estaría compuesta por dos elementos: el primero, “Policy”, término que no tiene traducción literal en lengua española pero que hace referencia al término de política, gramaticalmente unido a un adjetivo descrito como una acción pública o una acción social; en definitiva, traducido por muchos como Política Pública, y el segundo “Politics”, referido a la lucha de poder y a las fuerzas políticas.

Por su parte Larrue (2000), señala que las políticas públicas son “una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo”.

En esta misma dirección realiza su reflexión Carlos Salazar Vargas cuando señala “Toda política pública involucra tres sistemas: el político, el administrativo y el social. El social porque de alguna manera pretende ser una respuesta del Estado/gobierno a problemas, demandas o necesidades de la sociedad. El sistema político, porque fundamentalmente es en el ámbito de lo político donde se toman las decisiones. Y, finalmente, el sistema

administrativo, porque es el que va a ejecutarla, a poner en marcha esas posibles soluciones que impactan en el subsistema social que es el que recibe los beneficios o los perjuicios de la acción del Estado/gobierno.” (La Evaluación y el Análisis de Políticas Públicas, Revista Opera, núm. 9, 2009).

En definitiva, es posible definir las Políticas Públicas como cursos de acción para dar soluciones específicas, sobre asuntos públicos o sociales que se desprenden de la agenda pública, a través de estrategias, planes, programas, procedimientos, actividades y diversos instrumentos que buscan, por medio de su implementación, alcanzar un propósito público relacionado con la resolución de un problema colectivo que afecta a toda o parte de su población.



Fuente: Elaboración Propia, en función de los autores tratados.

3.2.2 Ciclo de Políticas Públicas

El ciclo de políticas públicas hace referencia a una periodicidad y a un curso en donde las políticas pasan de una etapa a otra, conformando un proceso sistémico de retroalimentación, donde el producto de una etapa será el insumo para la siguiente. Es un proceso conceptual y de análisis que permite entender el funcionamiento de las políticas de forma teórica, puesto que en la realidad no siempre es fácil y constructivo segmentar las políticas públicas de manera secuencial y mecánica. El ciclo de políticas públicas se subdivide a lo menos en tres fases: diseño, implementación y evaluación.

- **Diseño:** en esta etapa se identifica un problema y se define el mismo a partir de procesos sociales y políticos en los que confluyen intereses y demandas, luego se procede a la formulación de alternativas de solución antes de decidir un curso de acción, de acuerdo a criterios de diversa naturaleza.
- **Implementación:** en esta etapa se ejecuta, gestiona y administra la decisión con el fin de generar impactos sobre el problema abordado.

- Evaluación: en esta etapa se analizan los efectos de la acción y se entrega una retroalimentación a la continuidad del proceso (Meny y Thoening; 1992).

El ciclo descrito da un orden lógico al proceso de toma de decisiones que desencadena en la implementación de una política pública, muestra todos los elementos y actores interdependientes, relaciones sistémicas que no necesariamente responden a secuencias cronológicas, sino que comparan determinada realidad social y política.

En efecto, en este proceso se releva un problema que, en algunos casos, lleva presente mucho tiempo y que, en un momento determinado de la vida societal, se transforma en un requerimiento y necesidad urgente de resolver, cuestión que es pesquisada por grupos de influencia, equipos técnicos y políticos, que finalmente contribuyen a que se incorpore en el programa de gobierno, concursado ante la opinión pública en los procesos electorales. Una vez instalada en la agenda gubernamental (sectorial o ministerial), se desarrolla su diseño para identificar el alcance de esta (población potencial y objetivo), las alternativas y costos de la solución. Una vez definida la alternativa, esta se refleja en las finanzas públicas (presupuesto de la nación) y se implementa con la finalidad de mitigar o resolver el problema identificado; cuestión que se debe evaluar para saber el impacto que ha tenido en la población nacional o grupo etario, de un territorio o segmento social identificado, desarrollando un análisis completo de este proceso (diseño e implementación).



Fuente: Elaboración Propia, en función de los autores tratados.

3.2.3 Diseño de una política pública

El concepto de diseño tiene un desarrollo en las artes, la arquitectura, la ingeniería, entre otras disciplinas. Por tanto, se conoce como el arte de proyectar por medio de signos gráficos. No obstante, este concepto se utiliza en otros ámbitos incluyendo el ámbito de las ciencias sociales. Por ello, el diseño en las políticas públicas tiene relación a un proceso previo, en la que se busca dar una solución.

De acuerdo a Edgar Ortégón (2008), el diseño de una política pública está fundamentado en diagnósticos acertados y contenidos creíbles. Por estas razones, en esta etapa inicial se plantean las ideas centrales sobre la visión de la política, sus fines y propósitos, y se delimitan los alcances, los instrumentos, los actores, las restricciones financieras, las metas a lograr y un bosquejo sobre el cronograma a seguir.

Por otro lado, una vez identificado el problema público, da inicio a la existencia de una política pública la cual plantea la presencia de una estructura ordenada respecto a la acción del Estado, esto se le denomina el diseño de una política pública. (Jaime Torres-Melo; 55, 2013). En base a lo anterior, se puede comprender el proceso de diseño de una política pública en un conjunto de operaciones que se compone de estrategia, plan, programa y acciones.

3.2.4 Implementación de una política pública

La definición de implementación “son aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas”. (Van Meter y Van Horn, citado en Aguilar Villanueva, 2000).

Por tanto, la implementación de una política pública se entiende que es el paso a seguir una vez culminado el proceso de diseño de esta, es la realización, ejecución y/o aplicación de acuerdo a lo planeado.

3.2.5 Evaluación

Concepto

El término evaluación se ha desarrollado especialmente en el ámbito educativo; sin embargo, es posible utilizar el concepto y su dispositivo teórico en los diferentes ámbitos sociales. Ello, puesto que el ser humano a lo largo de su vida experimenta constantemente cambios, siendo sometido a evaluaciones que le permiten progresar y desarrollarse en forma óptima. Se puede observar que la práctica de la evaluación está presente en muchos ámbitos de las ciencias sociales, como la psicología, sociología, ciencia política, administración, economía, investigación social, entre otras; las que, dentro de sus áreas y límites de estudio, han realizado aportes a la teoría de la evaluación. Es por esto por lo que la práctica evaluativa posee una notoria interdisciplinariedad, ya que se ha enriquecido y construido con el aporte de diversas áreas de estudio.

Según D` Agostino de Cersósimo, el concepto de evaluación “en su más amplio sentido, sin importar el campo en el que se aplique, se vincula estrechamente con el hecho de juzgar el valor de algo, en base a determinados modos y criterios de racionalidad o bien en base a la comparación con algún patrón” (1992; 7). Es decir, la evaluación es una práctica aplicable a diversos tipos de campos y casi siempre consiste en emitir un juicio, el que es valorado y basado en información con el fin de tomar una decisión. Así, por su parte, Terry Tenbrink señala que la “evaluación es el proceso de obtención de información y de su utilización para emitir juicios, que, a su vez se utilizan para tomar decisiones” (2006; 18).

Al respecto, el ya citado Carlos Salazar Vargas, señala que, al respecto, que el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) de España, define la evaluación como “el proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública sea ésta una norma, programa, plan o política pública, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos. La finalidad de la evaluación es ser útil a los decisores, a los gestores públicos y a la ciudadanía en general.” (Revista Opera, núm. 9, pag. 24, 2009).

En definitiva, se entenderá el concepto de evaluación como un proceso racional mediante el cual se juzga y valora un objeto de análisis, que hace referencia a la construcción de

parámetros o criterios diseñados sobre la base de la recolección de información, que permite comparar procesos o resultados específicos declarados o establecidos, con el fin de aportar a los procesos de toma de decisión.

Elementos de la Evaluación

Toda evaluación, sea dentro de cualquier ámbito, debe contener ciertas bases elementales que hacen referencia a determinados fines que se persiguen, propios de la práctica evaluativa. Así, por ejemplo, una evaluación debe -contar con los siguientes elementos:

- **Paradigma:** podría ser definido como un conjunto de deducciones teóricas que determinan la investigación científica. En relación con la evaluación, es posible aplicar esta definición entendiendo que un paradigma será la base sobre la cual se realiza la evaluación; esto es, en qué ciencia o ámbito práctico y cuáles son los sustentos de la evaluación que ayuda a explicar el objeto evaluado. Como bien señala Rosales “en relación a la práctica evaluativa es posible constatar incluso que las estrategias y técnicas de evaluación cambian sustancialmente en función de los distintos paradigmas de investigación” (2000; 13) lo cual determina, a su vez, los diversos tipos de evaluación existentes.
- **Campo de acción:** corresponde al ámbito o espacio que abarca la evaluación, define límites específicos de acción; así, por ejemplo, la evaluación dentro de una organización puede alcanzar niveles distintos, todo va a depender de qué sector se pretende desarrollar, medir y, por tanto, gestionar; pudiendo ser estratégico u operativo.
- **Objeto:** corresponde a qué es lo que se desea evaluar específicamente, elemento que va a depender del ámbito en donde se esté realizando la evaluación (campo de acción), ciencia o práctica. Puede incluir elementos tangibles (obras, programas, instrumentos, organizaciones, épocas, etc.) o intangibles (conductas, ideas, proyectos, modelos, etc.).
- **Método de investigación:** tiene relación con la forma en que se realizarán los procesos de recopilación de información, respecto al objeto de estudio. Para generar conocimientos relativos se debe seleccionar bien la herramienta y el tipo

de investigación que se utilizará para recopilar toda la información necesaria, así una investigación para la evaluación puede ser descriptiva (evaluación inductiva), experimental (evaluación contractual), analítica o clínica, normativa (evaluación criterial), pluralista o integral.

- Finalidad: hace referencia a cuáles son los objetivos de la evaluación, sobre los que se pueden emitir un juicio, medir y comparar, verificar el logro de los objetivos, cerrar el ciclo de aprendizaje, fundamentar la toma de decisión, entre otros.
- Temporalidad: corresponde al tiempo en que se desarrolla la evaluación, esta puede ser ex ante o inicial, contingente o formativa (ex dure) o ex post.
- Contenidos: los que se desean considerar dentro de la evaluación, contexto, diseño, procesos, resultados, involucrados, entre otros.
- Agentes: son todos aquellos quienes realizan la evaluación. Esta puede ser una autoevaluación, una co-evaluación, una heteroevaluación o una evaluación de pares.
- Métodos de evaluación: existen diversos instrumentos de evaluación y continuamente se generan otros, siempre posibles de extrapolar de un área a otra, considerando los elementos de contexto.

Lámina N°3: Elementos que Conforman una Evaluación

N°	Elemento	Implicancia
1	Paradigma	Conjunto de deducciones teóricas que determinan la investigación.
2	Campo de Acción	Ámbito o espacio que abarca la evaluación.
3	Objeto	Lo que se desea evaluar.
4	Método de Investigación	Forma en que se realizará la recopilación de la información.
5	Finalidad	Objetivos de la evaluación.
6	Temporalidad	Tiempo en que se desarrolla la evaluación (ex ante - ex dure - ex post).
7	Contenidos	Lo que se va a considerar dentro de la evaluación.
8	Agentes	Quienes realizan la evaluación (autoevaluación, co-evaluación, heteroevaluación, evaluación de pares).
9	Metodos de Evaluación	Instrumentos utilizados en la evaluación.

Fuente: Elaboración Propia, en función de los autores tratados.

En función de lo anterior, existen tantos mecanismos como tipos de evaluación dentro de la teoría y la práctica evaluativa; así, por ejemplo, podemos mencionar los siguientes modelos:

- Modelo de evaluación por objetivos de Tyler (1949):
 - a) Establecer metas y ordenar los objetivos.
 - b) Explicar las medidas apropiadas.
 - c) Recopilar los datos del trabajo.
 - d) Comprobar los datos con los objetivos comprometidos.
- Modelo Trifásico de Tenbrink (2006) de evaluación para la toma de decisiones:
 - a) Preparación: disponerse a evaluar diseñando y esquematizando los pasos a seguir en el proceso de evaluación, definiendo qué es lo que se pretende conseguir, qué decisiones se buscan tomar, qué tipo de información y qué mecanismos de recolección y análisis de la misma se necesitan.
 - b) Recogida: obtención de información, análisis y registro de la misma.
 - c) Evaluación: se formulan juicios y se toman decisiones.

Lámina N°4: Modelos de Evaluación de Tyler y Tenbrink

Modelo de Evaluación por Objetivos (Tyler)	Modelo de Evaluación para Toma de Decisiones (Tenbrink)
<ul style="list-style-type: none">• Establecer metas y ordenar objetivos.• Explicar las medidas apropiadas.• Recopilar los datos del trabajo.• Comprobar datos con objetivos comprometidos.	<ul style="list-style-type: none">• Preparación: ¿Qué se pretende conseguir? ¿qué decisiones se buscan tomar? ¿qué tipo de información, mecanismos de recolección y análisis se necesita?• Recogida: Obtención, análisis y registro de la información.• Evaluación: se formulan juicios y se toman decisiones.

Fuente: Elaboración Propia, en función de los autores tratados.

3.2.6 Tipos de Evaluación

Como se mencionó anteriormente el tipo de evaluación es determinado, entre otros criterios, por el paradigma de investigación y aprendizaje que se considere al momento de aplicar una evaluación. Así por medio de este criterio paradigmático es posible encasillar algunos tipos de evaluación:

- Paradigma positivista: incluye todo tipo de evaluación cuantitativa, que mide y analiza sobre la base de la experimentación, asumiendo un control de los resultados. Destacan la evaluación por objetivos, centrada solo en los resultados, y la evaluación sumativa, que pretende valorar una conducta al final de un proceso.
- Paradigma naturalista: tipo de evaluación cualitativa que aprecia, valora y comprende el objeto de evaluación centrado en el proceso, dentro de la cual podemos mencionar a: 1) evaluación formativa: informa acerca del progreso del elemento a medir, los avances o retrasos quedan plasmados en esta medición para emprender acciones en razón del cumplimiento de los objetivos; 2) evaluación artística: es aquella que surge sobre la base de las metodologías de las críticas de arte; 3) evaluación diagnóstica: entrega conocimiento sobre el estado inicial de algún fenómeno materializado en reportes, informes, controles, etcétera; por lo general es una evaluación previa al desarrollo de algún procedimiento que implique la toma de decisión.
- Ambos paradigmas de evaluación, se unen en un nuevo paradigma, que es el paradigma de evaluación mixta que se direcciona hacia un nuevo tipo de evaluación más integral. Dentro de estas destacan la evaluación holística, la evaluación plural y la evaluación democrática.

3.3 Evaluación de Políticas Públicas

3.3.1 Concepto

Kauffer señala que “más recientemente, la necesidad de rendir cuentas por parte de las autoridades públicas se ha vuelto un imperativo. La rendición de cuentas ha propiciado el desarrollo de la evaluación de las políticas públicas, cuyo objetivo principal es determinar la eficiencia de las mismas” (2004; 4). Es decir, las exigencias de la ciudadanía han

servido como sustento para que especialistas tanto del mundo académico, técnico, político como público comiencen a desarrollar conocimiento respecto a la evaluación de políticas públicas.

Complementariamente, Crozier señala que “la evaluación de los resultados de la acción administrativa y de las políticas públicas es uno de los puntos centrales de la renovación del servicio público. La evaluación es un concepto nuevo que se distingue del control. Las inspecciones consisten en general en verificar la conformidad de los actos con lo que se espera. De ahora en adelante, lo que parecería esencial es la evaluación de los resultados. El objetivo buscado rara vez se logra. Algunas veces el resultado se acerca un poco, algunas son contrario al objetivo buscado. La reflexión sobre la evaluación constituye sin duda el mejor medio para renovar un sistema administrativo. Para mejorar la preparación de las decisiones se requieren evaluar las acciones precedentes. Esto ofrece además la ventaja de motivar a los funcionarios pues lo que más falta en los conjuntos que han pasado a ser demasiado complejos es el sentido de la acción de cada uno” (1992; 98).

Existe entonces un consenso social e histórico sobre el origen de la evaluación social o pública a los actos de gobierno o, más bien, a los actos de las autoridades públicas de un país o nación, sobre el resultado de las políticas públicas implementadas y los objetivos perseguidos; en consecuencia, es lo que permite finalmente establecer condiciones para renovar o no una determinada administración. A su vez, hay un consenso técnico y político en desarrollar el estudio y la práctica de la evaluación, ya que también esta es el principio y el fin de una buena política pública, de acuerdo con Kauffer, ésta se dirige a “...comparar los resultados de las políticas públicas con los objetivos propuestos y los medios utilizados para llevarlas a cabo. La evaluación consiste a la vez en una actividad científica, una práctica profesional y en la elaboración de un conjunto de mecanismos institucionales” (2004; 3).

Por lo tanto, es posible indicar que los procesos evaluativos son tan relevantes, que logra trascender los gobiernos de turno y componen una herramienta fundamental y útil para mejorar el aparato público. Bañón i Martínez (2003) se refiere a la evaluación de la acción pública como una responsabilidad democrática, señalando además que la legitimidad del sector público no solo se logra por medio de sus representantes políticos, sino más bien

con su acción orientada hacia el bien común, vinculada a la provisión de servicios a la ciudadanía y a la sociedad y que esta legitimidad es fruto de la congruencia entre la acción y los valores sociales.

Por su parte Rossi y Freeman (1993) expresan que la evaluación de políticas públicas es "...la aplicación sistemática de procedimientos y métodos de investigación social para evaluar y sopesar la conceptualización, diseño, implementación y utilidad de programas de intervención social" (citados por Olavarría y Figueroa; 2010; 14). Mientras Dye (2002) establece que "la evaluación de políticas públicas permite a los formuladores de la política pública, como también a personas y grupos influyentes, darse cuenta si la investigación está logrando o no los resultados previstos, a que costos y con qué impactos en la sociedad" (citado por Olavarría y Figueroa; 2010; 14). Estas definiciones son importantes de agregar ya que tienen un alcance más técnico que teórico e involucran el análisis e intervención social, las influencias y la retroalimentación del proceso.

Específicamente, en relación al significado de la evaluación de políticas públicas -Lincoln y Guba- señalan que "la evaluación (de políticas) es un tipo de indagación disciplinada que se lleva a cabo para determinar el valor (mérito y/o valía) de alguna entidad -el evaluando- tal como un tratamiento, un programa, unos recursos o una actuación, de forma que se mejore o refine el evaluando (evaluación formativa) o se valore su impacto (evaluación sumativa)" (1986; 549).

Carlos Salazar Vargas nos indica que, al citar a Weiss, que la evaluación contribuye a tomar mejores decisiones "en cuanto a la planificación de programas y a la asignación de presupuestos" y, además, que genera "aprendizaje organizacional" pues retroalimenta a los implementadores respecto de lo que están realizando, de cómo están respondiendo las personas beneficiadas y como afectan las variables externas; asimismo, permite rendir cuentas a la ciudadanía y "registrar la historia de las políticas públicas, para que otros puedan derivar lecciones de este proceso" (Revista Opera, núm. 9, pag. 25, 2009).

Al respecto, cabe señalar que la evaluación de las políticas públicas se establece en Chile, desde la recuperación de la democracia (1990), como un elemento de responsabilidad y rendición de cuentas relacionado con las intervenciones que desarrolla el Estado con la firme intención de mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de su gestión.

Por ello, y con el fin de establecer una definición propia para el desarrollo de la presente tesis, sobre la base de los autores tratados, es posible afirmar que: la evaluación de políticas públicas es una actividad indagatoria bajo la cual se establecen las responsabilidades democráticas -que se tienen con la ciudadanía- en relación a las soluciones o respuestas que esta necesita a sus problemas; es entendida como una rendición de cuentas (basada en la eficiencia y eficacia) y permite observar los errores-beneficios con el fin de corregir aquello que sea necesario para lograr los resultados esperados.

3.3.2 Enfoques

En relación con los enfoques vinculados a la evaluación de políticas públicas, es importante señalar que los estudios señalan que hay más de un conjunto de clasificaciones; sin embargo, para la presente tesis, se ha seleccionado dos tipificaciones. La primera de ellas, presentada por Guerrero Amparan (1995), nos indica los siguientes cinco enfoques:

- **Descriptivo:** este enfoque busca registrar la situación de una política en un momento y contexto determinado, con el objetivo de captar cambios o variaciones en diferentes instantes. El fin de este enfoque es registrar y observar las desviaciones del curso normal de funcionamiento de la política pública, estableciendo relaciones de causalidad. Dentro de las principales técnicas que utiliza son la elaboración de muestreos, investigación por encuestas y circulación de cuestionarios, análisis estadístico, observación participante o directa, análisis de contenido, construcción de modelos o escalas matemáticas, entre otros.
- **Clínico:** también es visto como un enfoque formativo. Observa de manera deductiva y racional los efectos que tiene una política pública en relación con el cumplimiento de objetivos y las consecuencias que estas traigan. Por lo general este tipo de enfoque se centra en los procesos de evaluación ex post, utilizando criterios endógenos y técnicas como la evaluación sumativa, la segregación programática de la política pública y la encuesta estadística.
- **Normativo:** es un enfoque crítico y externo sobre la base de múltiples criterios valorativos propios del evaluador, construyendo una visión de lo ideal y lo indeseable. Por lo general este tipo de evaluación utiliza criterios como la eficiencia, eficacia, igualdad, equidad, pertinencia, entre otros. Un ejemplo muy

claro de este tipo de evaluación es la que hacen cada uno de los ciudadanos al gobierno al momento de ejercer su derecho a sufragio y elegir a un candidato sobre otro.

- Experimental: enfoque de carácter científico que analiza las relaciones de causalidad lógicas en una política pública y sus consecuencias, basado en el criterio de objetividad. Realiza la investigación por medio de ensayos y experimentos en un sector reducido y controlado con grupos de control y grupos de referencia, buscando descubrir alternativas de solución.
- Pluralista: es un enfoque inductivo que se fundamenta principalmente en la experiencia y la experimentación interna o vinculante, ya que el evaluador forma parte activa del proceso. Centra su foco de análisis en el criterio de pertinencia de la política pública, vinculando a los actores involucrados y los resultados de la política.

Carlos Salazar, en su reflexión sobre la evaluación de políticas públicas, nos señala que Eric Monnier, distingue los siguientes enfoques:

- En los objetivos oficiales: el punto de partida son los objetivos declarados por la política o programa, para definir en qué medida esta ha generado los efectos que se esperaban generar con su implementación.
- En los medios utilizados: que es un enfoque operacional para determinar cómo han sido ejecutados los medios comprometidos en el desarrollo de la política, quedando en el centro de la evaluación la intencionalidad de los creadores de ella.
- En los efectos: se concentra en el estudio de los efectos del programa, hayan sido o no previstos por los promotores de la política o programa; es decir, mira las necesidades fundamentales de la población para apreciar los resultados de la intervención.
- En los procesos: se busca tener una mirada de conjunto desde el proceso político que definió los objetivos, las negociaciones sobre los medios y las incidencias en la puesta en escena de la política.
- En aprendizaje permanente: implica hacer de la evaluación un proceso constante, de aprendizaje colectivo y “búsqueda pluralista de solución a los problemas

sociales”, en consecuencia, se ve como un sistema abierto en que la evaluación y los objetivos se van ajustando a medida que se desarrolla la intervención.

Lámina N°5: Enfoques de Evaluación de Políticas Públicas

Enfoques de Guerrero Amparan	Enfoques de Eric Monnier (según Carlos Salazar)
<ul style="list-style-type: none"> • Descriptivo: enfoque que busca registrar la situación de una política -en un momento y contexto- para captar cambios o variaciones. • Clínico: enfoque formativo que observa los efectos de una política, en relación con sus objetivos y consecuencias. • Normativo: es un enfoque crítico y externo (criterios valorativos del evaluador), construyendo una visión de lo ideal y lo indeseable. • Experimental: enfoque científico que analiza relaciones de causalidad y consecuencias de una política pública. • Pluralista: enfoque inductivo, que se fundamenta en la experiencia y experimentación interna, centrandose el análisis en la pertinencia, actores involucrados y resultados de la política. 	<ul style="list-style-type: none"> • En los objetivos oficiales: con la finalidad de visualizar los efectos que se esperaban generar con su implementación. • En los medios utilizados: para determinar cómo han sido ejecutados los medios comprometidos en el desarrollo de la política. • En los efectos: mira las necesidades fundamentales de la población para apreciar los resultados de la política. • En los procesos: desde el proceso político que definió los objetivos, las negociaciones sobre los medios y las incidencias en la puesta en escena. • En aprendizaje permanente: se concibe como un sistema abierto en que la evaluación y los objetivos se van ajustando durante la intervención.

Fuente: Elaboración Propia, en función de los autores tratados.

Tras haber expuesto la anterior clasificación de enfoques de evaluación de políticas públicas, es fundamental presentar el enfoque top down y el enfoque bottom up, ya que son utilizados por analistas y expertos en políticas públicas para analizar tanto la formulación como la implementación de las mismas, centrándose en una dimensión cualitativa que vincula elementos sociales, políticos y culturales, o también llamados aspectos inmateriales.

- Top Down: esta perspectiva de evaluación de políticas supone que los procesos se llevan a cabo a partir de la visión de políticos o expertos, quienes toman la decisión de evaluar determinada política o programa, perteneciente a la dimensión cuasi-experimental. El análisis top-down compara los resultados entre el grupo de control y el grupo de tratamiento, a nivel global (impacto total y efecto neto), fundamentalmente a través de métodos cuantitativos como la estadística y la econometría.

- Bottom Up: esta perspectiva de evaluación de políticas supone que los procesos se llevan a cabo desde las bases de la ciudadanía, ya que son ellos quienes evalúan y entregan esta información a la autoridad, este tipo de análisis proporciona indicios sobre las relaciones causa-efecto (escenario contrafactual), y se basa en investigaciones empíricas con información directa de los beneficiarios y no beneficiarios.

3.3.3 Elementos claves del proceso de evaluación

Para comprender los diferentes tipos y características de la evaluación de políticas públicas, es importante conocer los elementos claves dentro de este proceso. De acuerdo con Guerrero Amparan (1995) hay cinco conceptos básicos para el análisis de la evaluación de políticas públicas.

- **Objetivos:** este concepto tiene dos especificidades dentro de la evaluación de políticas públicas; en primer lugar, se observan objetivos generales de la política pública y, en segundo lugar, objetivos específicos de la evaluación. En este sentido, Guerrero señala que los objetivos pueden ser vistos como “metas, fines, circunstancias o situaciones que se buscan, ya sea porque resulten deseables por si mismos o porque resulten prácticos” (1995; 51). Tanto los objetivos de la evaluación como los de la política pueden coincidir si el evaluador lo considera necesario. La vinculación coherente entre los objetivos de la política y la evaluación puede ser vista como una de las primeras dificultades al momento de realizar el proceso.
- **Criterios:** son, según Guerrero, “referencias o escalas que sirven para graduar, interpretar y calificar la realidad” (1995; 51) pueden ser vistos como los elementos claves a evaluar dentro del proceso y serán esenciales para establecer el funcionamiento de la política pública, programa o proyecto. Entre estos se encuentran:
 - a. **Pertinencia:** Guanziroli señala que “el análisis de la pertinencia del proyecto, programa o política examina si los objetivos y resultados esperados son adecuados, pertinentes y congruentes con las prioridades definidas por los potenciales beneficiarios o atienden sus necesidades” (2007; 13). Por lo tanto, el criterio de pertinencia estudia si es que existe relación entre los objetivos de la política pública y el problema público a

resolver, a su vez analiza las relaciones de coherencia entre las decisiones, prioridades, instrumentos, metodología, entre otros.

- b. Eficiencia: puede ser definida como la forma en que se utilizan los recursos, ya sean económicos, físicos u otros. Se distinguen dos tipos de evaluaciones sobre la base del criterio de eficiencia. El primero tiene relación con la evaluación del proceso de implementación en el que se evalúan los recursos utilizados y los resultados; y, en segundo lugar, está la evaluación de la productividad de la intervención que se enfoca en los resultados obtenidos en determinados periodos (Guanziroli; 2007; 18).
- c. Eficacia: corresponde a la relación existente entre los objetivos planteados en el diseño de la política pública o programa y el cumplimiento de los mismos. Es decir, acá se plantea que “en la dimensión de la eficacia, se toman como base los objetivos del proyecto, se busca identificar los resultados y evaluar la magnitud o el alcance y la calidad de los impactos de las acciones sobre el medio en el que el proyecto pretendía intervenir. Se trata, sin duda, de la dimensión más compleja del proceso de evaluación” (Guanziroli; 2007; 16).

- Sostenibilidad: este concepto hace referencia a la permanencia de los resultados en el tiempo, en este sentido tiene dos perspectivas dentro de la evaluación de políticas públicas: “el primero tiene que ver con los propios resultados y, por lo tanto, con la necesidad de verificar en qué medida los resultados del programa se sostienen luego de que este finalice o una vez que se hayan retirado los recursos externos. El segundo se refiere al aprendizaje institucional, es decir, en qué medida los socios internalizaron la experiencia y se capacitaron para seguir adelante sin el apoyo de la cooperación internacional” (Guanziroli; 2007; 20).

- Métodos o técnicas: corresponden a la forma de operacionalizar el proceso evaluativo de la política pública, se conocen como procedimientos, técnicas o instrumentos. Existen múltiples métodos evaluativos, sin embargo, pueden ser clasificados, a grandes rasgos, como métodos de análisis, observación, registro y medición.

- Valores: tiene relación con establecer de manera general una visión que determine situaciones buenas o malas, superiores o inferiores, que se pueden dar en los

procesos de políticas públicas. Se puede decir que esta valorización se relaciona, por lo general, con los juicios acerca de la calidad, eficacia, justicia, utilidad, entre otros.

- Normas: al generarse un consenso social acerca de los valores explicados anteriormente, estos por lo general se transforman en ley o forma correcta de comportamiento, “las normas son preceptos de conducta que gobiernan y dirigen el comportamiento al asegurar la regulación de la vida de los individuos y los grupos dentro de la sociedad” (Guanziroli; 2007; 20).

3.3.4 Tipos de evaluación de Políticas Públicas

“La evaluación se lleva a cabo con dos propósitos principales: para aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas (y/o programas y/o proyectos), y para la rendición de cuentas al público” (Feinstein, 2007; 19).

Según Olavarría y Figueroa (2010), “Los esfuerzos de evaluación pueden ser clasificados según la etapa del proyecto en que se implementan, la finalidad perseguida en el estudio de evaluación, los instrumentos utilizados y la ubicación del evaluador”.

Según el objetivo de la evaluación

De acuerdo a Feinstein, hay 2 mecanismos relacionadas con el objetivo o meta para el cual se desarrolla la evaluación de políticas públicas:

- Objetivo sumativo: este tipo de evaluaciones se realizan cuando el objetivo es la rendición de cuentas (accountability) o el análisis de los procesos realizados, por lo general tiene relación con los recursos utilizados en todo el desarrollo de determinada política pública, programa o proyecto.
- Objetivo formativo: este tipo de evaluación tiene la finalidad de aprender de la experiencia, buscando extraer lecciones del diseño y funcionamiento de programas o proyectos para aportar y mejorar al funcionamiento futuro de los mismos.

Según las etapas del proceso de evaluación

- Evaluación ex ante: de acuerdo a Olavarría y Figueroa (2010), son aquellas evaluaciones que se realizan antes de la puesta en marcha de la intervención o implementación de la política pública con el fin de prever situaciones futuras que

traiga consigo dicha intervención. Se pueden distinguir dos tipos de evaluación ex ante, la primera es la evaluación de diseño y la segunda es la evaluación de eficiencia; esta última puede realizarse a través de evaluaciones costo/beneficio y costo/efectividad.

- Evaluación ex dure o intermedia: se produce en el período de ejecución del programa o proyecto que según Valdés (1999), “permite revisar la implementación o desarrollo de una determinada acción (programa o proyecto), con el propósito de analizar su eficiencia operacional de tal modo de poder programar o reprogramar de acuerdo a los resultados del análisis”. Por tanto, este proceso de evaluación se realiza en paralelo a la ejecución de programas o proyectos, que puede ser caracterizado como monitoreo y seguimiento o evaluación intermedia.
- Evaluación ex post: según la Cepal (2008), “la evaluación ex post corresponde a la verificación del grado de logro de objetivos y metas formulados en los programas o proyectos”. Por otro lado, Salamanca (1995), menciona que se hace una distinción típica entre los resultados e impacto. El primer término apunta a las modificaciones tangibles, medibles y/o registrables, normalmente con un instrumento de medición empírica, el segundo, o sea el impacto, agrega los efectos secundarios o colaterales de la intervención, abarcando externalidades positivas del proyecto y efectos de tipo diferido en el tiempo.

Según la finalidad de la evaluación

En lo que respecta a la finalidad de evaluación se pueden estructurar como evaluación de diseño, evaluación de eficiencia, seguimiento o monitoreo, evaluación de resultados y evaluación de impacto.

- Evaluación de diseño: según Feinstein (2007) esta evaluación está centrada, en primer lugar, en medir la focalización del problema por medio de la revisión o elaboración de estudios de las necesidades que respaldan dicha focalización; en segundo lugar, se estudian aquellos aspectos políticos y sociales que fueron tomados en cuenta para el proceso previamente mencionado; y en tercer lugar, se evalúa la racionalidad entre el problema, los objetivos y las medidas que contiene la política pública.

- Evaluación de eficiencia: de acuerdo con la CEPAL (2004), la evaluación de eficiencia está enfocada específicamente a medir la relación entre los costos y resultados por medio de diferentes indicadores económicos y financieros.
- Seguimiento o monitoreo: corresponde a una evaluación durante el proceso de implementación de la política pública.
- Evaluación de resultados: este concierne al estudio relacionado con la efectividad de las políticas públicas, es decir a la capacidad que los programas y/o proyectos tengan para cumplir los objetivos para los cuales fueron creados.
- Evaluación de impacto: según Aedo (2005;7), la evaluación de impacto tiene como propósito determinar si un programa produjo los efectos deseados en las personas, hogares e instituciones a los cuales este se aplica; obtener una estimación cuantitativa de estos beneficios y evaluar si ellos son o no atribuibles a la intervención del programa.

Por su parte, Salazar señala que hay al menos seis formas de evaluar una política:

- Evaluación de medios: se procede a confrontar los objetivos de la política con los medios puestos a su disposición.
- Evaluación de resultados: es lo que comúnmente presentan las instituciones al final de cada año, al contrastar la programación con la ejecución (presupuesto, decisiones, objetivos).
- La evaluación de eficiencia: permite conocer cuál fue el costo de obtener determinados resultados, al contrastar los objetivos de la política con las acciones emprendidas (su costo).
- La evaluación de impacto: Es más cualitativa y, a través de ella, se puede establecer qué cambios está produciendo la política en los comportamientos de los individuos y de los grupos, para tomar decisiones sobre la continuidad, posibles modificaciones y/o transformaciones. Normalmente con ella el Banco Mundial analiza los cambios cualitativos que la política está produciendo, para tomar decisiones sobre su apoyo y financiamiento.
- La evaluación de satisfacción: es un intento más reciente de evaluación de políticas, que ayuda a observar en los beneficiarios de una determinada política si consideran que sus problemas se resolvieron, sus demandas fueron satisfechas o

sus necesidades fueron atendidas. Acá se incorpora una variable subjetiva que está influida por las diferencias culturales, sociales, geográficas, tecnológicas y hasta ecológicas.

- Evaluación participativa: es el esfuerzo por combinar las tres partes comprometidas en el proceso; esto es, los expertos externos (punto de vista no comprometido), la administración pública (punto de vista comprometido) que ha ejecutado la política y explica su comportamiento y los recursos comprometidos, entre otros; y los usuarios (punto de vista de los afectados) quienes pueden dar cuenta de los beneficios o perjuicios de la política pública.

Lámina N°6: Tipos de Evaluación de Políticas Públicas

N°	Tipo	Implicancia
1	Según Objetivo	Sumativo cuando se trata de rendición de cuentas (accountability) y Formativo cuando busca extraer lecciones del diseño y funcionamiento.
2	Según Etapas del Proceso	Evaluación ex ante; evaluación ex dure o intermedia y evaluación ex post.
3	Según los Instrumentos utilizados	Cuantitativa, cualitativa (diagnóstica, formativa) y mixta.
4	Según la Finalidad	Centrada en el diseño, eficiencia, seguimiento o monitoreo, medios, resultados, satisfacción, participación e impacto

Fuente: Elaboración Propia, en función de los autores tratados.

Señalado todo lo anterior, repasando los conceptos de la evaluación, sus elementos constitutivos, tipos en que las clasifican los autores, como vislumbran su aplicación a las políticas públicas, con sus diferentes enfoques, podemos inequívocamente señalar que éstas, en su fin último, están orientadas a mejorar la implementación de los bienes y servicios que se entregan a la sociedad por parte del sector público. Asimismo, conforme a la lectura desarrollada para esta tesina, cada vez más se busca que dicha evaluación sea pluralista, buscando que tanto la visión de los expertos o técnicos y la de los administradores o implementadores, como la de los beneficiarios o usuarios, se vean plasmadas en ella, pues se considera que de esta manera se obtiene una fotografía y relato más cercano a la realidad societal que, por cierto, además, contribuye a perfeccionar y profundizar la calidad de la democracia.

4. CAPÍTULO III: DESCRIPCIÓN Y MÉTODO DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE.

El capítulo presente describe el modelo nacional de evaluación de políticas y programas, presentando su contextualización histórica y principales organismos, desde la colonia hasta nuestros días; como, asimismo, los distintos sistemas que interactúan en la actualidad, los organismos que las lideran, el marco normativo que le da sustento, los instrumentos que se aplican y sus características.

4.1 Introducción. Evolución Histórica de la Evaluación de Políticas Públicas en Chile.

En Chile contamos con una larga tradición de evaluación en el ámbito público. Ya en el siglo XVI, poco después de la fundación de Santiago, se instala la Real Audiencia en Concepción (1567) y en Santiago (1609), como organismo encargado de fiscalizar la gestión y el uso de los recursos públicos, instancia que fue suprimida durante el proceso independentista (1817). Dichas atribuciones pasaron a la Contaduría Mayor de Cuentas, la cual, conforme a una ordenanza de 1839, contó, además, con la atribución jurídica de toma de razón.

En 1875 se reformó la hacienda pública y se estableció legalmente la Dirección General de Contabilidad y, posteriormente, en 1888 se estableció el Tribunal de Cuentas, el cual, a través de sus dictámenes, fue consagrando el Derecho Administrativo. De esta manera se fue instalando la independencia de la función fiscalizadora y la obligación de los servidores públicos de rendir cuenta de su gestión.

Posteriormente, en 1927, se creó la Contraloría General de la República, como resultado de la misión Kemmerer contratada por el gobierno chileno, mediante el Decreto con Fuerza de Ley N°400 bis, asumiendo las funciones de la Dirección General de Contabilidad, el Tribunal de Cuentas, la Dirección General de Estadísticas y la Inspección General de Bienes de la Nación, instituciones que serán suprimidas. Las funciones y atribuciones de la Contraloría serán perfeccionadas mediante la reforma de 1943 (que le entrega mayor autonomía) y su Ley Orgánica de 1953.

Hoy en día existen diversos tipos de controles o evaluaciones ejercidos sobre la acción del Estado. La Contraloría General de la República es el órgano superior de fiscalización y ejerce el control de la legalidad de los actos realizados por la administración pública y el correcto uso de los fondos públicos (auditoría del gasto), y es autónomo del Poder Ejecutivo y del resto de los órganos públicos.

Por otro lado, el Congreso, cuya función es representar a la ciudadanía y concurrir a la formación de las leyes en conjunto con el Presidente/a de la República, también tiene la función de controlar la acción del Ejecutivo, a través de la atribución constitucional de la Cámara de Diputados de fiscalizar los actos del gobierno.

Con la intención de modernizar la gestión gubernamental se fueron reformando las prácticas de control, diferenciando los conceptos de fiscalización, control y evaluación entre sí, gracias al apoyo del avance teórico y práctico de las ciencias sociales a nivel internacional y al destacado aporte de la Misión Kemmerer¹ que diseñó el esquema de administración financiera del Estado chileno (Olavarría y Figueroa; 2011; 37). Así, se comienzan a crear diversos organismos y se redefinen los existentes con funciones que apuntaban a las prácticas de fiscalización de los actos de los funcionarios de gobierno y del gasto público, al control de gestión, al control financiero, y a la evaluación de los logros de las políticas públicas, comprendiendo esta vez la diferencia entre unos y otros conceptos. En este contexto surgió en el año 1927 la Oficina de Presupuestos, la cual en 1960 se transformó en la actual Dirección de Presupuestos (DIPRES), que hoy depende del Ministerio de Hacienda, encargada de todo el proceso presupuestario incluyendo la evaluación del gasto público por resultados y el control de la gestión de todos los servicios públicos (DIPRES; 2012).

Además, en el año 1967, se creó la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) que se enfoca en la evaluación de los actos del gobierno a través del control legal, de la planificación de programas sociales y de la inversión pública. La ODEPLAN se transformó, en 1990, en el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)

¹ Comisión del trabajo dirigida por el economista estadounidense Edwin Walter Kemmerer la cual funcionó en América Latina durante 1919 y 1931, con el fin de realizar aportes y propuestas de los sistemas monetarios bancarios y fiscales. En Chile sus propuestas lograron la creación del Banco Central, Contraloría General de la República, Superintendencia de Bancos y a promulgación de leyes ligadas al presupuesto y la contabilidad pública (GOZZI y TAPPATÁ; 2010).

teniendo como misión institucional “colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas de desarrollo nacional, proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado, y coordinar las diferentes iniciativas del sector público dirigidas a erradicar la pobreza.”

En el año 1990, en el gobierno del presidente Patricio Aylwin, se crea el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES), el cual asume un rol dentro de la evaluación de logros de las políticas públicas, esfuerzo que fue sostenido por la División de Coordinación Interministerial, dependiente de dicho ministerio, y se instala el Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental (SPG).

En este contexto cabe señalar que, hacia a finales de la década de los 80', en gran parte de los países de Latinoamérica, el modelo de desarrollo económico estaba en crisis o bien había fracasado. Un modelo de crecimiento basado en el reemplazo de importaciones (impulsado desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)) y la hostilidad hacia el capital extranjero, originada en la teoría de la dependencia, manifestaron una fuerte debilidad, sumado a la recesión generalizada y la alta inflación.

Debido a la crisis económica es que surgió la necesidad de buscar un modelo económico abierto, estable y liberal, lo cual se plasmó en la formulación del Consenso de Washington. Las reformas de este consenso estaban dirigidas hacia una política económica basada en una lógica de mercado caracterizada por la apertura y orden económico.

La agenda de consenso de Washington (1989) abarcaban la disciplina fiscal, el reordenamiento de las prioridades del gasto público, una reforma fiscal, liberalización financiera y del comercio, desregulación del mercado, entre otras reformas de política económica.

Gran parte de estas reformas fueron empleadas al inicio de los años 90' con la vuelta a la democracia, generando un gran éxito político y económico. Con la aplicabilidad de libre mercado, las privatizaciones de empresas públicas, el reordenamiento de las prioridades en el gasto público, principalmente, se fue direccionando hacia la creación

de políticas públicas dirigidas a disminuir la pobreza y por ende hacia un proceso de evaluación del gasto público.

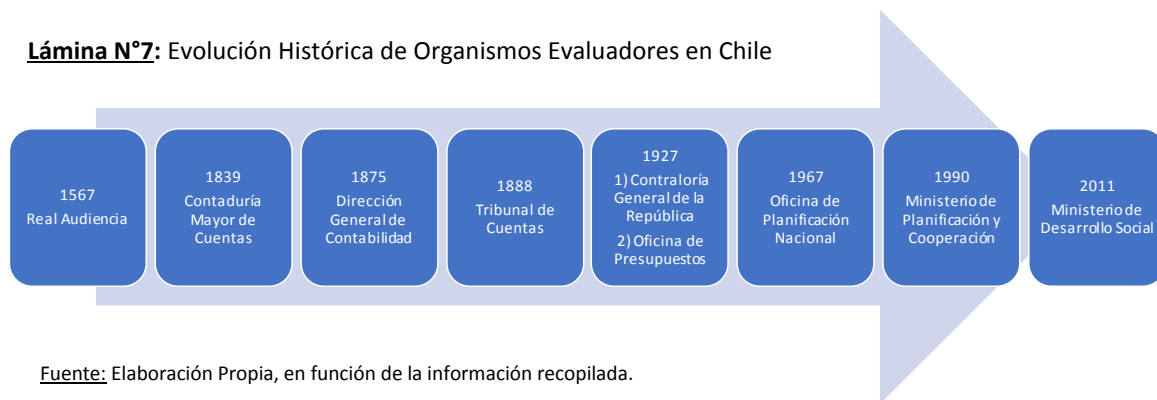
La implementación de las materias evaluativas ha sido gradual; así, tras la recuperación de la democracia -en la postrimería del siglo pasado- fue precisamente la DIPRES quien lideró el sistema de monitoreo y evaluación en coordinación con otros organismos públicos (Secretaría General de la Presidencia y Ministerio de Planificación).

A partir del 2011, con la creación del Ministerio de Desarrollo Social, se configuró la Subsecretaría de Evaluación Social de quien depende la evaluación Ex Ante de programas sociales.

En suma, durante las últimas décadas, se han desarrollado transformaciones en la administración pública del país que buscan responder a las necesidades y demandas de la población, mediante una gestión tendiente a la mejora de la calidad de las políticas públicas; lo cual, se ha traducido en el establecimiento de un Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación, vinculado al ciclo presupuestario del país.

Señalado lo anterior, también es posible concluir, al analizar el sistema de monitoreo y evaluación desarrollado por el Estado de Chile, que este es altamente centralizado.

Lámina N°7: Evolución Histórica de Organismos Evaluadores en Chile



Fuente: Elaboración Propia, en función de la información recopilada.

4.2 Organismos y Sistemas de Evaluación

En Chile existen varios actores relevantes dentro del proceso de evaluación de políticas públicas, que corresponden a organismos públicos que cumplen un rol dentro del modelo de evaluación éstas y que, de acuerdo a Claudia Olavarría y Andrea

Peroni, es posible afirmar que esta evaluación de políticas públicas en Chile se lleva a cabo de forma desagregada, por medio de sistemas que realizan evaluaciones y seguimiento a los actos de gobierno (2011; 8).

A partir de lo anterior, se pueden identificar los siguientes sistemas:

- Sistemas de Evaluación y Control de Gestión (SCG), a cargo de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) dependiente del Ministerio de Hacienda.
- Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental (SPG), a cargo de la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Sistema Nacional de Inversiones dependiente de la División de Evaluación Social de Inversiones Públicas, de la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).
- Sistema de Evaluación de Programas Sociales, a cargo de la División de Políticas Sociales de la Subsecretaría de Evaluación Social del MDS.

Al respecto, es necesario señalar que si bien la Contraloría General de la República (CGR) no forma parte de estos sistemas, al ser el órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, autónomo respecto del Poder Ejecutivo y de los demás órganos públicos, es quien controla la legalidad de los actos administrativos y resguarda el correcto uso de los fondos públicos. Por ello, para dar cumplimiento a su objetivo de cautelar el principio de legalidad, desarrolla auditorías a las distintas instituciones públicas para verificar que estén actuando en el marco de sus atribuciones, que se respeten los procedimientos legales y se utilicen los recursos de manera eficiente y eficaz. Esta amplia atribución le permite revisar en profundidad las políticas públicas a través de la auditoría a los diversos programas presupuestarios (transferencias corrientes e inversiones), para analizar el comportamiento jurídico, procedimental, financiero y presupuestario de los programas y/o proyectos, materia sobre las cuales se pronuncia en su informe final, para establecer compromisos con la entidad auditada y que den respuesta a los hallazgos encontrados, estableciendo una temporalidad para su cumplimiento y buscando con ello subsanar las dificultades encontradas y orientar de mejor manera su implementación.

Indicado lo anterior, estos sistemas conforman el modelo formal de evaluación de políticas públicas que, como bien se indicó, se ha ido construyendo paulatinamente y aún no logra tener un carácter comprehensivo de las políticas públicas existentes, a pesar de la utilización de diversos mecanismos de medición atingentes para cada elemento evaluado. Estos sistemas tienen como foco de evaluación el gasto público, programa de gobierno, proyectos de inversión y programas sociales, respectivamente. De éstos, tan solo el sistema de SPG se aboca a metas anuales por carteras y se vincula directamente a la política pública de cada entidad ministerial; y aun cuando existe evaluación ex post y seguimiento a la gestión de programas (en particular a los sociales), no hay una evaluación integral efectiva.

Lámina N°8: Organismos y Sistemas de Evaluación en Chile



Fuente: Elaboración Propia, en función de la información recopilada.

4.3 Sistema de evaluación vigente en el país

La implementación de una política pública está relacionada con un proceso mediante el cual se busca resolver un problema público, cargado de múltiples líneas de acción, que no necesariamente tienen una secuencia lógica, pues son múltiples los factores que intervienen en él. En este contexto, se desarrolla la evaluación y/o monitoreo, pudiendo ser efectuada previo, durante o posterior a la implementación de la política o de los programas e inversiones que la conforman.

En Chile, siguiendo el razonamiento expuesto, a la que se desarrolla previamente se le denomina evaluación ex ante de programas sociales, no sociales y evaluación de inversión pública (esta última a través del Sistema Nacional de Inversiones) y, las que

se desarrollan posterior a la implementación, se le denomina evaluación ex post de programas o de impacto. Dichos instrumentos se han implementado en asociación con el ciclo presupuestario del Estado, a través de la Dirección de Presupuestos, para objetivar los resultados de los programas a través de su medición (en directa relación con los fondos públicos que se han entregado), buscando con ello asignar los recursos en función de las prioridades gubernamentales, el desempeño logrado por aquellos, o bien reasignar recursos en función del comportamiento de los programas.

En este marco, la evaluación ex ante de programas utiliza como instrumento la matriz de marco lógico (fin, propósito, componentes y actividades), siempre teniendo a la vista el diagnóstico, objetivos e indicadores. Por esta evaluación pasan todos los programas sociales que sean reformulados, los nuevos o que busquen aumentar su presupuesto. Con la Ley 20.530, del año 2011, la función de evaluación ex ante para los programas sociales quedó radicado en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), como asimismo la evaluación ex ante de inversiones públicas que mediante un análisis técnico económico analiza su rentabilidad. La DIPRES, por su parte, se hace cargo de los programas no sociales.

En materia de evaluación ex post, desarrollada por DIPRES, se encuentra la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), que mide la consistencia de los objetivos y diseño del programa, aspectos de su organización y gestión, además de resultados a nivel de productos, con la finalidad de establecer compromisos que mejoren su gestión y, además, analizar su financiamiento con los resultados a la vista y previo a la formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos. También está la Evaluación del Gasto Institucional (EGI), que tiene como objetivo evaluar el diseño y gestión institucional, amén de los resultados y uso de recursos en la provisión de sus productos estratégicos, en consecuencia, la racionalidad con la que opera la estructura institucional en la implementación de sus objetivos estratégicos para identificar mejoras en los procesos de provisión de bienes y servicios del quehacer institucional. Por su parte, la Evaluación de Impacto, cuyo objetivo está centrado, principalmente, en evaluar la eficacia de un programa, por lo cual requieren mayor recolección de información en terreno para determinar el logro de los resultados a nivel de producto (intermedios y finales) que reciben los beneficiarios. Finalmente, está la Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA), cuya finalidad es analizar programas en ámbitos

específicos de costos, implementación y diseño de la estrategia de intervención, que no están siendo analizados o priorizados por las otras líneas de evaluación ex post.

A continuación, en el cuadro N°1, se presenta un esquema de los instrumentos de evaluación relatados, que son utilizados por el Estado de Chile.

Lámina N°9: Instrumentos de Evaluación en el Estado de Chile

Organismo Público		Tipo de Evaluación	
Ministerio	Servicio responsable	Ex ante	Ex post
Hacienda	Dirección de Presupuestos	Programas No Sociales	1. Evaluación Programas Gubernamentales (EPG)
			2. Evaluación de Impacto de Programas (EI)
			3. Evaluación del Gasto Institucional (EGI)
			4. Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA)
Desarrollo Social	Subsecretaría de Evaluación Social	1. Programas Sociales Nuevos, Reformulados y Ampliados	
		2. Inversiones Públicas	

Fuente: Elaboración Propia, en función de información DIPRES

4.4 Monitoreo de políticas públicas y programas sociales y no sociales

Por su parte el monitoreo se desarrolla a través de diversos instrumentos que, conforme a los objetivos perseguidos, dependen de diversas instituciones. Así, existe el seguimiento al desempeño institucional (formulario H), que mediante indicadores cuantitativos busca obtener información asociada a los resultados anuales de los bienes y servicios que entregan las instituciones del Estado, conforme al presupuesto asignado; asimismo, se cuenta con el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), que mediante el cumplimiento de objetivos de gestión eficaz, eficiencia institucional y de calidad del servicio (Decreto N°324 de 2018 del M. de Hacienda) se asignan incentivos monetarios en las remuneraciones de los funcionarios. Ambos instrumentos son impulsados por la DIPRES.

También se encuentra el monitoreo al desempeño individual de las autoridades, las cuales han asumido responsabilidades a través de concursos de Alta Dirección Pública, estableciendo Convenios de Desempeño Individual (CDI) mediante los cuales

se les establecen objetivos estratégicos y metas a cumplir, las cuales también están asociadas a incentivos monetarios. Esta función es coordinada por el Servicio Civil.

En este ámbito, también están los Convenios de Desempeño Colectivo, monitoreados por las áreas de planificación y control de gestión de los respectivos Ministerios y/o Servicios, cuyo cumplimiento se asocia a incentivos monetarios por equipo o centro de responsabilidad, conforme al cumplimiento de metas que se han fijado en indicadores de procesos de soporte o estratégicos. Estos Convenios se firman entre el ministro del ramo y su Servicio relacionado, anualmente, y sus resultados son validados por el área de Auditoría Interna ministerial respectiva.

Por otra parte, se encuentra el monitoreo a las prioridades estratégicas de los Ministerios, conforme a los compromisos establecidos en los respectivos Programas de Gobiernos y/o énfasis que el ejecutivo va estableciendo en el mensaje anual que se entrega a la nación (cuenta pública ante el Congreso pleno). Este seguimiento lo realiza el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

En el cuadro N°2, que se presenta a continuación, se muestran los diversos instrumentos de monitoreo que utiliza el Estado de Chile.

Lámina N°10: Instrumentos de Monitoreo en el Estado de Chile

Ministerio	Servicio o instancia responsable	Monitoreo
Hacienda	Servicio Civil	Convenio de Desempeño Individual
	Dirección de Presupuestos	Indicadores de Desempeño Institucional Programa de Mejoramiento de la Gestión
Desarrollo Social	Subsecretaría de Evaluación Social	Monitoreo de Programas Sociales
Secretaría General de la Presidencia	División de Coordinación Interministerial	Seguimiento a Prioridades Gubernamentales
Ministerios	Todos los incorporados	Convenio de Desempeño Colectivo

Fuente: Elaboración Propia, en función de publicación Centro UC Políticas Públicas

Finalmente, el seguimiento de la gestión (eficiencia y eficacia) de los programas sociales que son ejecutados por los Servicios Públicos de los diversos ministerios, es realizado por el Ministerio de Desarrollo Social, con la finalidad de colaborar a la preparación anual de la ley de presupuestos, conforme al desempeño de los programas e iniciativas sociales, y también levantar información pública a través del

Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS) transparentando el gasto público y favoreciendo el control social, entre otros.

En efecto, a través del monitoreo se muestra información asociada al presupuesto asignado por la ley, el gasto ejecutado por el programa o iniciativa social, la cuantificación de la población objetivo, los cupos con que cuenta, los beneficiarios efectivos, su implementación territorial (presupuesto ejecutado y beneficiarios efectivos por región) y el resultado de sus indicadores de desempeño.

Adicionalmente, entrega información respecto de cómo contribuye a los objetivos de desarrollo sostenible (en el marco de la agenda 2030), la vinculación con alguna política pública específica, con los organismos que desarrolla articulaciones, como también si cuenta con mecanismos de participación ciudadana, entre otros, que favorece al análisis, seguimiento y cruce de información por parte de la sociedad civil articulada o para cualquier ciudadano que desee consultarla.

4.5 Marco Normativo de los Sistemas de Evaluación en Chile

Respecto de los organismos y sistemas de evaluación descritos, es relevante identificar el marco normativo que los sustenta y les da formalidad a su accionar en la administración del Estado.

Debido a la inexistencia de un sistema unificado de evaluación de políticas públicas, programas, proyectos e inversión pública en Chile, el marco normativo también es diverso. Existe así una ley para cada sistema e institucionalidad involucrada en este proceso. Dentro de las leyes orgánicas que dan origen y legalidad a cada una de las instituciones formales existentes se encuentran las siguientes:

- a) Respecto al Sistema Evaluación y Control de Gestión de DIPRES, es el organismo técnico encargado de velar por una asignación y uso eficiente de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión; tras esta definición se encuentra el Decreto con Fuerza de Ley N°106, el que en su artículo 1° señala que, este servicio dependiente del Ministerio de Hacienda, tiene como función principal “la elaboración del Presupuesto de la Nación y la aplicación de la política presupuestaria en el contexto de los planes de desarrollo social y económico y demás objetivos nacionales.” Por su parte, el segundo artículo,

señala sus funciones específicas, destacando “preparar anualmente el proyecto de Presupuesto Fiscal, a través del examen y revisión de las peticiones de los Servicios Públicos...” (numeral 3); para ello, se debe de “Promover, identificar, preparar y evaluar proyectos de inversión del sector público” (numeral 14) y, respecto de la materia abordada por esta tesina, agrega, “Requerir, sistematizar y procesar, en la formulación del presupuesto anual, información acerca de los objetivos e indicadores de gestión, así como de evaluación de programas gubernamentales de los organismos y servicios...”. Finalmente, en su numeral 24, se le otorga a DIPRES la función de “orientar y supervisar la confección de balances anuales de la gestión operativa y económica y del cumplimiento de objetivos y metas, a que se hubieren obligado...”.

- b) El Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental (SPG), desarrollado por el MINSEGPRES, encuentra su sustento legal en la Ley N°18.993 que crea este ministerio, y que en su artículo 7° indica que “la División de Coordinación Interministerial se encargará de actuar como instancia de coordinación y seguimiento programático de la gestión del Ejecutivo, especialmente en la preparación de decisiones en materias que afecten a más de un Ministerio...”. Esta función la realiza a través de un aplicativo informático, recopilando información reportada por los Ministerios o Servicios, respecto de los hitos identificados en el proceso de implementación de los compromisos. La temporalidad de la recopilación varía conforme a los criterios de la administración de turno.
- c) El Sistema Nacional de Inversiones (SNI), que norma y rige el proceso de inversión pública en Chile, está compuesto por cuatro subsistemas, dos asociados a evaluación y dos al proceso presupuestario. La Evaluación Ex Ante permite a las instituciones públicas contar con una cartera de iniciativas de inversión socialmente rentables (RS) y por tanto en condiciones de asignarles recursos para su ejecución; por su parte, la Evaluación Ex post, corresponde al análisis de los resultados alcanzados al término de la ejecución del proyecto o cuando entra en operación. El SNI está respaldado por un conjunto de normativas , dentro de las que destacan:

- La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (Decreto Ley 1.263 de 1975), modificada entre otras disposiciones por el artículo 68, letra C de la Ley N° 18.768, que agregó el Artículo 19 bis que en su inciso 4° establece que “los estudios preinversionales y los proyectos de inversión deberán contar, como documento interno de la Administración, con un informe del organismo de planificación nacional o regional, según sea el caso, el cual deberá estar fundamentado en una evaluación técnico-económica que analice su rentabilidad. Corresponderá al Ministerio de Hacienda impartir instrucciones y resolver al respecto”.
- El Decreto con Fuerza de Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, del Ministerio de Interior, cuyo texto refundido se aprobó el 2005, en su Artículo 74, establece que “Los proyectos de inversión y los estudios y los programas deberán contar con informe favorable del organismo de planificación nacional o regional, el cual deberá estar fundamentado en una evaluación técnico-económica que analice su rentabilidad...”.
- La Ley N°18.989 y sus modificaciones que crea el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), en su artículo 4° establece que la División de Planificación, Estudios e Inversión “tendrá a su cargo la realización de los estudios, proposiciones y demás trabajos que sirvan de base para la identificación y elaboración de proposiciones de políticas globales y sectoriales del Ministerio, así como la mantención de proyectos del sector público y la evaluación de los mismos” (SNI; 2012).
- El cambio legal de MIDEPLAN por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), que está establecido en el Decreto Ley N°20.530, señala en su artículo 1° que “Corresponderá también a este Ministerio evaluar las iniciativas de inversión que solicitan financiamiento del Estado, para determinar su rentabilidad social, velando por la eficacia y eficiencia del uso de los fondos públicos, de manera que respondan a las estrategias y políticas de crecimiento y desarrollo económico y social que se determinen para el país”. La administración de esta materia es de competencia de la Subsecretaría de

Evaluación Social a través de la División de Evaluación Social (nivel central) y las Secretarías Regionales de Desarrollo Social (nivel regional).

- Finalmente, las orientaciones para la elaboración del Proyecto de Presupuestos del Sector Público, que anualmente es entregada por el Ministerio de Hacienda, a través de la DIPRES, establece que “la incorporación de estudios, programas y proyectos de inversión para el año presupuestario que corresponda, requerirá necesariamente, y en forma previa a la solicitud de asignación de recursos, contar con financiamiento y la evaluación e informe favorable del MIDEPLAN (hoy MDS), acorde con lo dispuesto en el Art. 19 bis de la Ley de Administración Financiera del Estado, para la decisión y aprobación presupuestaria del Ministerio de Hacienda.”

d) El Sistema de Evaluación de Programas Sociales está sustentado en la Ley N°20.530 que, en su artículo 3°, entre otras funciones, establece en su letra c, que deberá “Evaluar y pronunciarse, mediante un informe de recomendación, sobre los programas sociales nuevos o que planteen reformularse significativamente, que sean propuestos por los ministerios o servicios públicos, de manera de lograr una coordinación en el diseño de las políticas sociales.” Esta tarea corresponde a la Subsecretaría de Evaluación Social a través de la División de Evaluación Social.

En conclusión, si la evaluación sobre el desempeño de las políticas públicas y sus programas asociados, busca obtener información que permita a los altos directivos del sector público tomar decisiones respecto de modificar, continuar o terminar con las políticas y/o programas, podemos señalar que, conforme a la descripción de los diversos instrumentos de medición y evaluación que conforman el Sistema Nacional de Evaluación y Monitoreo, en Chile no se evalúan las Políticas Públicas; en efecto, sólo se evalúan programas y proyectos.

5. CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DEL PROCESO DE EVALUACIÓN EX ANTE COMO MECANISMO DE EVALUACIÓN CHILENO

El presente capítulo aborda la evaluación ex ante de programas sociales, haciendo hincapié en su sustento legal, los objetivos y alcance que persigue; como, asimismo, los actores involucrados y los elementos que conforman dicho tipo de evaluación. Para expresar de mejor manera los efectos que está tiene, se realiza la presentación de programas del Instituto Nacional de la Juventud que han sido sometidos a dicho proceso y, por cierto, las funciones de este Servicio Público.

5.1 Antecedentes Generales

Tal como se ha señalado, es la Ley 20.530, del año 2012, que crea el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), la que establece -en su primer artículo- que esta entidad es la “encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes, y programas en materia de equidad y/o desarrollo social...”. Agregando, que debe “evaluar y pronunciarse, mediante un informe de recomendación, sobre los programas sociales nuevos o que planteen reformularse significativamente...”, los cuales son presentados por los ministerios y/o servicios públicos. A través de dicho informe, se le entrega el rol de velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas.

Para que ocurra aquello, se debe estudiar la realidad social y velar por que su diseño sea coherente con los objetivos planteados por el programa, revisando los programas sociales existentes o en formación, para evitar las duplicidades o, en su defecto, que sean complementarios con dichos programas. Así, de este análisis, depende la asignación de recursos a los programas sociales durante el proceso de formulación del proyecto de Ley de Presupuestos.

Para abordar esta materia, la propia Ley, en su artículo 2°, establece que un programa social es “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”. Dichos programas son

clasificados como gasto público social, conforme a lo concordado entre el MDS y el M. de Hacienda, mediante reglamento; ello, implica que la clasificación se realiza a nivel institucional, por lo cual todos los programas de una institución, considerada como social, que es el caso del Instituto Nacional de la Juventud, son evaluados y monitoreados por el MDS. Los que no son considerados como sociales son evaluados y monitoreados por la Dirección de Presupuestos del M. de Hacienda.

No obstante lo anterior, y considerando que existen iniciativas sociales que no necesariamente se comportan como los programas sociales, pues no contemplan intervención directa con los beneficiarios, el MDS las ha definido como “Acciones necesarias, integradas y articuladas que proveen de forma regular algún bien y/o servicio a beneficiarios de la sociedad civil, o en su defecto, a otras organizaciones del Estado”, las que están destinadas a atender algún problema o necesidad de carácter público, como son los bonos o subsidios, becas, entre otros; ello, ha quedado plasmado en su “Manual de Seguimiento de Programas e Iniciativas Sociales”.

5.2 Descripción y objetivos

La Evaluación Ex Ante de Programas es un proceso a través del cual los formuladores de programas sociales públicos (Ministerios y/o Servicios) cuentan con una evaluación del diseño de sus programas, ya sean nuevos -porque no han contado con recursos para su ejecución- o reformulados, pues proponen cambios en algunos elementos de su diseño pero mantienen su propósito. Para ello, el Departamento de Monitoreo de Programas Sociales de la Subsecretaría de Evaluación Social (SES), dispone de una plataforma informática denominada Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS) e instructivos para completar la información de ambos tipos de programas.



Fuente: Depto. Monitoreo de Programas Sociales, División de Políticas Sociales, SES-MDS.

En este proceso se articulan el sectorialista del Departamento de Monitoreo de Programas Sociales (definido por la SES), el Coordinador Ministerial respectivo, quien solicita clave y la creación de formularios para los programas que se incorporan al proceso (de la Subsecretaría o Servicios relacionados) y la Contraparte Técnica encargada -a nivel de Subsecretaría o Servicio- de llenar los formularios, solicitar claves y coordinar el proceso de asistencia técnica con su sectorialista.

La asistencia técnica a los formuladores tiene como objetivo obtener una adecuada coherencia entre el problema que se busca resolver, el diseño del programa, los resultados esperados y las metas planteadas. Para ello, durante la presentación al proceso, se solicita información considerada relevante para el desarrollo adecuado de esta evaluación, que están referidos a tres aspectos establecidos en la Ley. El primero denominado como de atingencia, evalúa cómo se enmarca el programa dentro de las políticas ministeriales del Gobierno (ley o definiciones gubernamentales), los objetivos estratégicos de la institución (Formulario A1) y su relación con otros programas públicos. También se analiza su pertinencia para el problema que se busca resolver y el alcance de la población afectada. El segundo aspecto es la coherencia, que está referida a su diseño, revisando la adecuada relación entre sus objetivos (fin, propósito y componentes), la población que se atenderá y la estrategia en su intervención. Finalmente, se evalúa la consistencia que es la relación entre el diseño y su ejecución,

mediante los indicadores definidos para el cumplimiento de los objetivos planteados, el sistema de información que lo respalda y los gastos asociados.

Una vez que el Ministerio de Desarrollo Social, a través de su División de Políticas Sociales, evalúa el programa, entrega un informe de recomendación que puede ser “Recomendado Favorablemente (RF)”, “Objetado Técnicamente (OT)” o “Falta Información” (FI).

Este informe es conocido por la DIPRES, previo a la instalación de las mesas técnicas para la elaboración del proyecto de presupuesto y, en consecuencia, a pesar de que las instrucciones señalan que el resultado de la evaluación no es vinculante a la entrega de presupuesto, normalmente es altamente considerado por los sectorialistas de dicha entidad.

A continuación, en la lámina N°11, se muestra como opera la evaluación ex ante y la asistencia técnica del MDS en el ciclo presupuestario, que anualmente lidera DIPRES.

Lámina N°12: Funciones del MDS durante el Ciclo Presupuestario



Fuente: Depto. Monitoreo de Programas Sociales, División de Políticas Sociales, SES-MDS.

5.3 Antecedentes Generales de la Institución elegida: Instituto Nacional de la Juventud y su experiencia en Evaluación Ex Ante.

El doctor en economía Ricardo Ffrench-Davis señala en su artículo “El Modelo Económico Chileno en Dictadura y Democracia” (2012) que, durante el período

conocido como dictadura militar en Chile (1973 -1990), “se impuso una economía abierta y de mercado que se aplicó, entre 1973 y 1989, en forma autoritaria en lo político y excluyente en lo social. Se trató de una primera etapa neoliberal propiamente tal”, que luego de la crisis económica de 1982 y una vez realizados los ajustes o regulaciones a dicho modelo, a su juicio, terminaron siendo regresivas pues “aumentaron desempleo, pobreza y desigualdad”. En efecto, al comenzar la transición democrática la pobreza alcanzaba el 45%, la que había contribuido a una importante exclusión socioeconómica de los jóvenes, particularmente en los sectores populares.

Es por lo anterior que el Presidente de la República Patricio Aylwin, el primero desde la recuperación de la democracia, en su mensaje a la nación ante el Congreso Pleno de mayo de 1990, señala: “Los jóvenes chilenos se encuentran entre los grupos sociales que menos han gozado de una integración económica, social y política dentro de la comunidad nacional. Esta exclusión resulta particularmente grave si se considera que durante los últimos años los jóvenes han elevado sustancialmente su potencial para contribuir al desarrollo del país, tanto por el aumento de su peso relativo en la población como por sus mayores niveles de escolaridad.

Para abordar la exclusión y falta de participación de la juventud es necesario el trabajo mancomunado de muy diversas instancias e instituciones, estatales y privadas, pues sólo de este modo podrán solucionarse los problemas de medios para un uso creativo del tiempo libre; la multiplicación de daños psicosociales como la drogadicción, el alcoholismo y el embarazo precoz; la diferenciación creciente de la calidad de la enseñanza media; y tantos otros fenómenos que no han sido abordados en forma global por las políticas sociales aplicadas en el país.

Dentro de los compromisos que el Gobierno que me honro en presidir adoptó con el pueblo de Chile, se encuentra el de crear las condiciones para que los jóvenes conquisten un espacio central en el sistema democrático, terminando con la exclusión a que han estado expuestos e incorporarlos de lleno a la vida económica, social y política.

Para cumplir estos objetivos se requiere la creación de una institución de gobierno que, con la suficiente autonomía, agilidad y capacidad técnica, diseñe, planifique y coordine la política juvenil del Gobierno”.

Consecuente con lo anterior, el presidente Aylwin impulsó la creación de un nuevo Servicio Público, centrado en los jóvenes, levantó una agenda legislativa y un marco presupuestario para ello. A estas iniciativas se les llamó -en un su momento- PROJOVEN.

La principal apuesta con la creación del INJ (hoy INJUV), fue estar centrada en la integración social de los jóvenes más excluidos a través de la inserción laboral; en función de ello, se creó el programa Chile Joven. Complementariamente, se levantaron programas de tipo recreativo y sociocultural, para poder llegar a los jóvenes a través de sus necesidades de participación y expresión cultural.

En este contexto, en febrero de 1991 mediante la Ley 19.042 se creó el Instituto Nacional de la Juventud, institución funcionalmente descentralizada, dotada de personalidad jurídica y con patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del MIDEPLAN (posteriormente Ministerio de Desarrollo Social), debiendo cumplir un rol especialmente técnico y de asesoría en materia de diseño, planificación y coordinación de las políticas relativas a los asuntos juveniles.

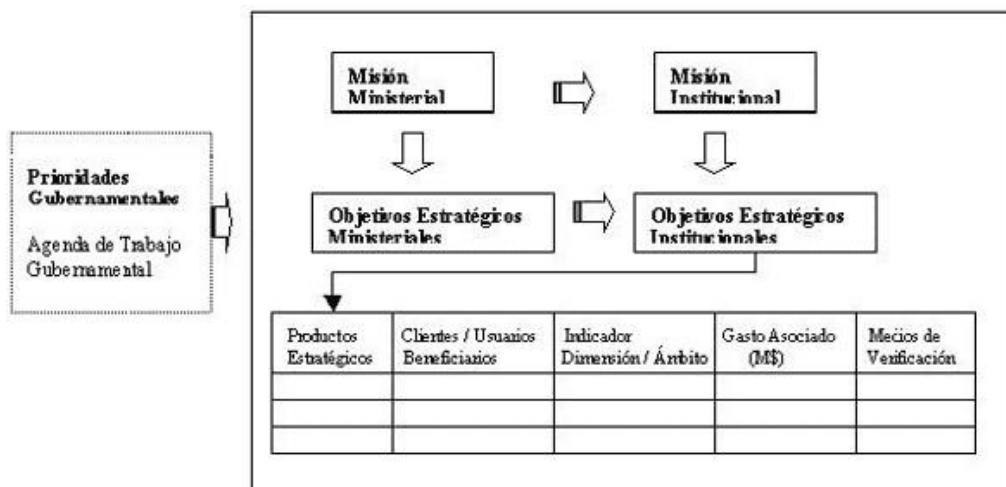
Dicha normativa, en su artículo 2º, dice que al INJUV le corresponderá las siguientes funciones:

- a) Estudiar y proponer al Presidente de la República las políticas y los planes generales que deban efectuarse para diagnosticar y buscar soluciones a los problemas de la juventud, en todas las áreas de las actividades nacionales.
- b) Coordinar con servicios y organismos públicos, como asimismo con entidades privadas, la ejecución de los planes y de los programas aprobados, velar por su cumplimiento y evaluar sus resultados.
- c) Proponer e impulsar programas específicos para jóvenes en todos los campos en que actúa la Administración del Estado.
- d) Mantener y desarrollar un servicio de información, orientación, apoyo técnico y capacitación que tienda a perfeccionar las acciones que cumplan funcionarios públicos y otras entidades en las áreas propias del sector juvenil.
- e) Estimular el conocimiento y la participación de los jóvenes, promoviendo y financiando estudios, trabajos, campañas, seminarios y otras iniciativas similares.

- f) Vincularse con organismos nacionales, internacionales y extranjeros y, en general, con toda institución o personas cuyos objetivos se la relacionen con los mismos asuntos y celebrar con ellos convenios para ejecutar proyectos o acciones de interés común.
- g) Estudiar y proponer al Presidente de la República iniciativas legales relacionadas con la situación de la juventud.
 - Definiciones estratégicas con las que se articulan los programas evaluados

Para el desarrollo de las funciones que la ley le ha encomendado, y en el marco de la formulación del proyecto presupuestario, cada año, se van precisando cuáles son las definiciones estratégicas del INJUV, conocido también como proceso de planificación estratégica, las que se desprenden de su deber ser (misión-ley), del programa del gobierno de turno y su agenda de trabajo. Dichos ejes contribuyen a la planificación y control de la gestión institucional y, además, a una definición presupuestaria centrada en los resultados. Para ello, el Director de Presupuestos, mediante un oficio circular, entrega las orientaciones al sector público para el proceso de formulación de definiciones estratégicas e indicadores de desempeño. Los contenidos que involucran se presentan en la siguiente lámina.

Lámina N°13: Contenidos de las Definiciones Estratégicas para Ministerios y Servicios Públicos en Chile.



Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

En este contexto, para el período 2015-2018, que conforma parte del presente análisis, el INJUV definió tres objetivos estratégicos que son:

1. Elaborar y proveer estudios e información actualizada sobre la juventud, a través del programa Observatorio de Juventud y área de estudios, de manera de determinar las principales problemáticas, fijar las prioridades y ejes de acción de la política pública de juventud.
2. Fomentar el emprendimiento y participación social de las y los jóvenes en el desarrollo del país, principalmente en los ámbitos público, político y social, a través del diseño e implementación del Programa Activo Joven, promoviendo la ciudadanía juvenil, generando capacidades en temáticas medioambientales y patrimoniales, fortaleciendo las redes juveniles que impulsen el desarrollo de los territorios.
3. Instalar una perspectiva de juventud, por medio del trabajo intersectorial público y privado, coordinando y apoyando las acciones propias y de terceros en la resolución de las problemáticas juveniles.

Para el logro esperado a través de los objetivos definidos, se han especificado productos estratégicos, que son los bienes y/o servicios que se entregan como respuesta a la necesidades o demanda de los beneficiarios o usuarios, para el mismo período, los cuales tienen continuidad en el presente año; estos son:

- a) Observatorio de Juventud: Producto estratégico destinado a la confección sistemática de información para fijar prioridades y ejes de acción en la política pública de juventud.
- b) Programa Asociatividad y Ciudadanía Juvenil: Producto estratégico destinado, por una parte, a mejorar los niveles de accesibilidad, oportunidades de capacitación y de desarrollo formativo, a partir de la generación de espacios de desarrollo de competencias y aprendizaje para jóvenes de niveles vulnerables. Y por otra, reducir la brecha digital mediante la libre conectividad.
- c) Programa Servicio Joven: Producto estratégico destinado a fomentar el emprendimiento y participación de los y las jóvenes a nivel nacional.

- d) Empoderamiento e Inclusión de Jóvenes: Producto estratégico que apunta al empoderamiento económico de los y las jóvenes y la inclusión social, a través de la tarjeta joven, que permitirá facilitar el acceso a los jóvenes del país a servicios y productos, mediante la entrega de diversos descuentos en ámbitos como la educación, salud, cultura y recreación.

Lámina N°14: Vinculación entre Objetivos Estratégicos y Productos Estratégicos del INJUV, período 2015-2018.

N°	Objetivos Estratégicos	Productos Estratégicos asociados
1	Elaborar y proveer estudios e información actualizada sobre la juventud, a través del programa Observatorio de Juventud y área de estudios, de manera de determinar las principales problemáticas, fijar las prioridades y ejes de acción de la política pública de juventud.	a) Observatorio de Juventud
2	Fomentar el emprendimiento y participación social de las y los jóvenes en el desarrollo del país, principalmente en los ámbitos público, político y social, a través del diseño e implementación del Programa Activo Joven, promoviendo la ciudadanía juvenil, generando capacidades en temáticas medioambientales y patrimoniales, fortaleciendo las redes juveniles que impulsen el desarrollo de los territorios.	c) Programa Servicio Joven
3	Instalar una perspectiva de juventud, por medio del trabajo intersectorial público y privado, coordinando y apoyando las acciones propias y de terceros en la resolución de las problemáticas juveniles.	b) Programa Asociatividad y Ciudadanía Juvenil
		d) Empoderamiento e Inclusión de Jóvenes

Fuente: Elaboración propia en función del Formulario A1 del INJUV.

Las definiciones estratégicas de la institución se establecen a través del denominado Formulario A1 “Ficha de Definiciones Estratégicas” que acompaña la presentación presupuestaria, las que se asocian al período gubernamental. Esta herramienta informa, como se ha señalado, los ejes orientadores de la organización (misión, objetivos, productos y usuarios), asociando recursos a los productos estratégicos.

5.4 Presupuesto institucional y de programas

Para el cumplimiento de estas funciones el INJUV contó -para el 2018- con un presupuesto de M\$8.309.663, de los cuales el 44,4% estuvo asociado a programas, que tal como se ha señalado anteriormente, en la clasificación presupuestaria establecida por DIPRES, la institución es considerada de carácter social, por lo cual estos programas son evaluados y monitoreados por el MDS.

Presupuestariamente, los programas sociales que se vinculan a estos productos (bienes y servicios) están identificados en el subtítulo 24 de transferencias corrientes, al sector privado (ítem 01) y a organismos internacionales (ítem 07). A saber, los

programas asociados a transferencias del sector privado son: Programa de Promoción de la Asociatividad y la Ciudadanía Juvenil; Programa de Empoderamiento e Inclusión de Jóvenes; Observatorio de Juventud y Programa Servicio Joven. Por su parte el asociado a transferencias a Organismos Internacionales es el de Organización Iberoamericana de la Juventud.

En el caso particular del INJUV, los Programas Sociales toman el mismo nombre que los productos estratégicos, tal como se muestra en la lámina N°15; cuestión que en otras instituciones puede no ser similar.

Lámina N°15: Presupuesto de Programas 2018 asociados a Productos

Objetivo N°	Productos Estratégicos	Clasificador y Programa Presupuestario	Ppto. Asignado M\$
1	a) Observatorio de Juventud	24.01.614 Observatorio de Juventud	215.558
2	c) Programa Servicio Joven	24.01.018 Programa Servicio Joven	2.269.315
3	b) Programa Asociatividad y Ciudadanía Juvenil	24.01.010 Programa de Promoción de la Asociatividad y la Ciudadanía Juvenil	980.963
	d) Empoderamiento e Inclusión de Jóvenes	24.01.012 Programa de Empoderamiento e Inclusión de Jóvenes	191.715
Total	4	4	3.657.551

Fuente: Elaboración Propia, en función de Ley de Presupuestos Año 2018.

De esta manera, si analizamos su evolución durante el período comprendido entre los años 2006 y 2018 (tres últimos gobiernos), los programas destinados a la entrega de bienes y servicios -a la población objetivo de su misión- eran inicialmente 3, para alcanzar un máximo de 8 en el año 2010; sin embargo, con la creación del MDS en el año 2011 -mediante la Ley 20.530- se genera el Banco Integrado de Proyectos Sociales y el proceso de evaluación ex ante de programas sociales, año en el cual se estabiliza en 4 programas, los mismos que han perdurado hasta el día de hoy.

En el mismo período, las transferencias corrientes al sector privado (recursos asociados a dichos programas) representaban el 23% del total de recursos institucionales, alcanzando su punto más alto el 2010 con un 45,3% hasta llegar - durante el 2018- al 44,4%, tal como lo muestra la lámina N°16 a continuación.

Lámina N°16: Número de programas y porcentaje de su monto respecto del presupuesto aprobado entre los años 2006 y 2019.

Conceptos	Inicio 1° período Michelle Bachelet		Inicio 1° período Sebastián Piñera	Creación MDS (BIPS - Ex Ante)	Inicio 2° período Michelle Bachelet		Inicio 2° período Sebastián Piñera	
Año	2006	2007	2010	2011	2014	2015	2018	2019
Presupuesto aprobado (Ley)	2.344.670	3.104.546	5.681.717	5.418.858	5.923.218	7.496.096	8.309.663	8.463.108
Monto destinado a transferencias corrientes	542.407	1.103.703	2.575.461	2.234.194	2.394.788	3.364.581	3.685.607	3.757.116
Número de programas	3	5	8	4	4	4	4	4
Porcentaje del presupuesto destinado a programas	23,1	35,6	45,3	41,2	40,4	44,9	44,4	44,4

Fuente: Elaboración Propia, en función de leyes de presupuestos revisadas.

En este contexto, y con la finalidad de ilustrar el comportamiento del proceso de evaluación ex ante, al que son sometidos los programas del INJUV, y las diferentes situaciones a las que se puede ver enfrentado un programa social, se realizará el análisis de los programas sometidos a dicho proceso durante el período 2013 y 2018.

5.5 Análisis del proceso de evaluación Ex Ante de los programas sociales del INJUV.

El proceso al que se incorporan los programas del INJUV, tal como se indicara en el punto 3 de este capítulo, está orientado por la Subsecretaría de Evaluación Social y se le denomina de Asistencia Técnica, la que anualmente establece un primer paso (entre los meses de mayo y agosto) para la presentación de los programas nuevos y/o reformulados a evaluación Ex Ante; ello, coincide con la información sobre el marco presupuestario de DIPRES y la elaboración del anteproyecto de presupuesto. El segundo paso relevante se realiza en diciembre, el cual está asociado a una reevaluación del programa en caso de que haya obtenido un presupuesto significativamente menor al solicitado. Los otros dos pasos están asociados al seguimiento del programa, tal como se muestra en la siguiente lámina:

En este contexto, de los programas que se han sometido a evaluación en el período 2013-2018, ninguno de ellos ha debido ser ajustado en el mes de diciembre (por menor presupuesto respecto a lo solicitado). Al respecto, podemos señalar que el INJUV ha presentado a este proceso un total de 9 programas en dicho periodo (6 programas nuevos y 3 reformulados), obteniendo diversas calificaciones; esto es, programas con recomendación favorable, otros objetados técnicamente o con falta de información. Cabe señalar que en los años 2015 y 2017 la institución no presentó programas a este proceso.

Se puede establecer que la oportunidad para presentar programas a este proceso puede estar más asociado a un criterio de coherencia con el programa de gobierno o con al énfasis ministerial o del Jefe de Servicio, en función de coyuntura socioeconómica-política, que con criterios eminentemente técnicos. Esta aseveración se desprende de una mirada en el contexto en que estos han sido presentados; así, en el año 2014, al asumir una nueva administración (cambio de Gobierno), requiere incorporar sus compromisos programáticos en el primer presupuesto propio, pues cuando asume el presupuesto ya está definido por la administración saliente, de esta manera son presentados 2 nuevos programas (“Activo País Territorial” + “Activo Joven Sustentabilidad Social y Ambiental”) y 1 programa reformulado (“Activo Joven Público”). Esta situación, por similar reflexión (cambio de gobierno), ocurre nuevamente en el 2018, con la presentación de 4 programas, 3 de ellos nuevos (“Acción Joven (ex Fondo Acción Joven)” + “Programa Creamos” + “Vive tus Parques”) y 1 reformulado (“Red Sirve a Chile (Ex Activo Joven: Sustentabilidad Social y Ambiental”).

Así, la presentación del programa “Preparación de Jóvenes de Liceos Técnico Profesional para el Mundo Laboral”, coincide con una coyuntura de bajo crecimiento económico, cesantía controlada, pero con mayor impacto en los jóvenes y, además, en el marco de una profunda reforma educacional que se estaba discutiendo e implementado en el período (conforme a la agenda legislativa).

Por su parte, la presentación del programa “Infocentros- Promoción de la Asociatividad y Ciudadanía Juvenil” responde a datos que desnuda la Sexta Encuesta Nacional de Juventud del INJUV sobre brecha digital que hay entre jóvenes según nivel socioeconómico, dada la diferencia de 62,3 puntos porcentuales entre los extremos (ABC1 y E), a favor del grupo de mayores recursos, en el uso diario o casi diario del computador.

Lámina N°17: Programas INJUV presentados a evaluación ex ante y su calificación en el período 2013-2018.

Año	Programa	Condición	Calificación
2013	Infocentros - Promoción de la Asociatividad y Ciudadanía Juvenil	Reformulado	Recomendado Favorablemente (RF)
2014	Activo Joven Público	Reformulado	Recomendado Favorablemente (RF)
	Activo País Territorial	Nuevo	Recomendado Favorablemente (RF)
	Activo Joven Sustentabilidad Social y Ambiental	Nuevo	Recomendado Favorablemente (RF)
2015	No se presentan	No Aplica	No aplica
2016	Preparación de Jóvenes de Liceos Técnico Profesional para el Mundo Laboral	Nuevo	Recomendado Favorablemente (RF)
2017	No se presentan	No Aplica	No aplica
2018	Acción Joven (ex Fondo Acción Joven)	Nuevo	Falta Información (FI)
	Programa Creamos	Nuevo	Objetado Técnicamente (OT)
	Vive tus Parques	Nuevo	Objetado Técnicamente (OT)
	Red Sirve a Chile (Ex Activo Joven: Sustentabilidad Social y Ambiental)	Reformulado	Objetado Técnicamente (OT)

Fuente: Elaboración Propia, en función de información contenida en el Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS).

5.6 Análisis de la asistencia técnica entregada por el organismo evaluador (SES)

Señalado lo anterior, el proceso de asistencia técnica se inicia con el llenado del Formulario de presentación a evaluación para programas reformulados o nuevos. De esta manera el Instructivo para completar información en la plataforma del BIPS, elaborado por el Departamento de Monitoreo de Programas Sociales de la SES, precisa las seis secciones (y sub secciones) con que cuenta el formulario: Antecedentes del Programa; Diagnóstico de la necesidad del Programa; Objetivos del Programa y Población; Estrategia de Intervención e Incorporación de Enfoques; Indicadores y Sistemas de Información; y Gastos del Programa.

Incorporada la información en el formulario, se va generando la retroalimentación a partir de las recomendaciones del sectorialista asignado desde la Subsecretaría de Evaluación Social, la cual culmina con la evaluación mediante el Informe de Recomendación que establece la calificación respectiva.

De la información recopilada y analizada, el proceso desde el punto de la eficiencia (tiempo destinado, costo de horas hombre/mujer) muestra algunas carencias, en particular con los instrumentos utilizados en la evaluación, pues al no contar con algún check list para la completitud del formulario, para el evaluado no siempre queda claro hasta qué punto es suficiente la entrega de información para cumplir con los requisitos

solicitados, pudiendo quedar más al ojo clínico del evaluador su aceptación. Desde el punto de vista del proceso, tampoco existe un historial o traza del mismo que permite verificar si -desde la ficha inicial a la final- han sido recogidas las observaciones o, más aún, para ver la historia de un mismo programa que ha debido incorporarse a distintos procesos, ya sea por solicitar aumento de recursos para mayor cobertura o calidad de la intervención (o ambas a la vez) o por la incorporación de un nuevo componente, por nombrar algunas situaciones.

Lo anterior también impacta en la eficacia del proceso evaluativo, pues si bien el 100% de los programas evaluados han contado con el Informe de Recomendación, sólo el 55% (5) han contado con recomendación favorable (RF) para su eventual financiamiento.

En efecto, lo descrito anteriormente, permite conocer la historia en la formulación o reformulación de programas, y con ello contribuir a que tanto las autoridades y jefaturas como los profesionales responsables de programas puedan conocer la variabilidad o no de éstos y, en consecuencia, contribuir de mejor manera a conocer los errores y aciertos en el diseño, perfeccionando su performance en esta materia; logrando con ello una mayor eficacia (RF) en los resultados de la evaluación, siempre teniendo presente que aquello no necesariamente implica financiamiento o por la totalidad de lo solicitado.

Asimismo, desde el punto de vista de calidad, lo señalado puede ayudar en la capacitación de los funcionarios, mejorando sus conocimientos técnicos y la condición de los programas presentados al proceso, pues se debe tener presente que los períodos gubernamentales son cortos (4 años) y que al interior de estos, además, pueden cambiar las autoridades (cambio de gabinete u otro), lo cual provoca normalmente una alta rotación de funcionarios (así lo indica la evidencia señalada por la ANEF). Más aún, considerando que en el aparato público chileno no existe una carrera funcionaria -como en otros países de la OCDE- lo que hace más factible esta movilidad, amén de la condición jurídica contractual que en muchos casos señala que son funcionarios a honorarios (sin responsabilidad administrativa) quienes terminan siendo la contraparte técnica, a cargo del éxito de la presentación de un programa que busca mejorar la intervención de la política pública.

Concluida la asistencia técnica, del total de programas presentados durante el período, la calificación recibida ha sido la siguiente: cuatro han obtenido

recomendación favorable (RF), de uno se ha señalado que falta información (FI) y tres han sido objetados técnicamente (OT).

5.7 Análisis de las recomendaciones (calificación) de los programas evaluados

Revisado los Informes de Recomendación que están incorporadas en el Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS), en la sección Evaluación Ex Ante, se puede indicar que la Ficha evaluativa contiene dos partes: la primera denominada Antecedentes (propósito, justificación de la reformulación, estructura y gasto por componentes, población y gasto por beneficiario, indicadores a nivel de propósito e indicadores a nivel de componentes) y la segunda que contiene la Evaluación propiamente tal. Para el caso de los programas nuevos, la Ficha solo agrega -en el punto de Antecedentes- el diagnóstico que lo fundamenta.

Respecto de los programas que han obtenido calificaciones con Recomendación Favorable (RF), sean nuevos o reformulados, en términos generales, la evaluación señala lo siguiente:

- Respecto del programa nuevo Activo País Territorial, presentado en el proceso 2014, y cuyo propósito es desarrollar en los y las jóvenes, habilidades y destrezas para que se puedan desenvolver en la vida laboral, social, cultural y deportiva, a través del Fondo Concursable INCUBA, la evaluación indica que este programa es Atingente, pues “se justifica de manera adecuada el problema y la necesidad planteada”; que tiene Coherencia pues “presenta una adecuada relación o vínculo entre sus objetivos, población a atender y su estrategia de intervención” y que es Consistente dado que “el programa presenta información suficiente para la evaluación”.
- Por su parte, el programa nuevo Activo Joven Sustentabilidad Social y Ambiental, presentado también el 2014, teniendo como propósito fomentar el desarrollo de iniciativas sociales y públicas provenientes de la población juvenil y organizaciones con propósitos juveniles para posibilitar su inclusión en ámbitos de sustentabilidad, patrimonio e incorporar los conocimientos y habilidades de las y los jóvenes al desarrollo y servicio del país, la evaluación señala que “la información presentada permite evaluar adecuadamente la

atingencia del programa, con un diseño pertinente para resolver el problema o la necesidad, en relación a la población que se ve afectada por dicho problema” y que “la información presentada permite evaluar adecuadamente la coherencia del programa. Se presenta una estrategia adecuada para el logro del propósito” y que, además, este “presenta información suficiente para evaluar positivamente la consistencia del programa.”

- El programa nuevo, presentado el 2016, denominado Preparación de Jóvenes de Liceos Técnico Profesional para el Mundo Laboral, que tiene como propósito que los jóvenes de cuarto año medio -de liceos técnicos profesionales públicos- cuenten con competencias y habilidades suficientes para la realización de sus prácticas profesionales, en su evaluación, además de realizar un análisis de los tres aspectos -establecidos en la Ley- por separado, se realiza un comentario general que indica que “El programa cumple con los criterios de atingencia (pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad, en relación a la población que se ve afectada por dicho problema), consistencia (relación entre el diseño planteado y su posterior ejecución, analizada a partir de la definición de indicadores, del sistema de información y los gastos planificados) y coherencia (relación o vínculo entre sus objetivos, población a atender y su estrategia de intervención).”
- Además de los tres programas nuevos, cuya calificación es de recomendación favorable, también se encuentra en esta condición el programa reformulado Activo Joven Público, presentado el 2014, con un propósito de desarrollar instancias de participación para que los jóvenes se acerquen y conozcan el ámbito público-cívico, disminuyendo su desconfianza hacia la política y generando en ellos un interés de incidir en el desarrollo país. Éste fue reformulado considerando precisamente situaciones socio electorales en el país, que se reflejan en el ámbito juvenil -en tanto ciudadanos con los derechos y deberes que ello implica-, y que la fundamentación lo refleja en el hecho que “la participación obtenida en las elecciones municipales 2012 y parlamentarias y presidenciales 2013 aún reflejan una baja participación electoral por parte de los jóvenes. Si bien se aumentaron los jóvenes inscritos

en los registros electorales, la participación efectiva en las elecciones tanto municipales como parlamentarias aún son bajas.”

Señalado lo anterior, la evaluación demuestra que es atingente porque “Se define adecuadamente el problema y la necesidad, y se explica correctamente por qué el programa presenta la mejor alternativa”; que es coherente pues “El propósito y fin es correcto, se define adecuadamente la población del programa. La estrategia de intervención se explica de manera apropiada” y que es consistente dado que “La información entregada es suficiente para evaluar positivamente la consistencia del programa”.

- El programa Infocentros - Promoción de la Asociatividad y Ciudadanía Juvenil, que tiene como propósito disminuir la brecha digital, facilitando el acceso de los jóvenes a internet, es el primero que se somete a este proceso, cuestión que ocurre en el 2013, solicitando su reformulación, dado que se requería modificar la estrategia de intervención centrándose en entregar conectividad a jóvenes entre 15 a 29 años del nivel socio económico vulnerable para reducir la brecha digital. Su evaluación general señala que “el programa cumple con un diagnóstico que entrega los elementos para dimensionar la necesidad del programa, identificando las causas y señalando la forma como se proveerán los servicios para su solución” y, además, realiza un análisis de las variables de atingencia, coherencia y consistencia de manera más detallada.

De la misma manera, una vez revisado los Informes de Recomendación -resultantes del proceso de evaluación Ex Ante- que han calificado a algunos programas como objetados técnicamente (OT), sean nuevos o reformulados, en términos generales, podemos extraer las siguientes líneas argumentales:

- Para el programa nuevo del 2018 denominado Vive tus Parques, cuyo propósito es el fortalecimiento de la participación, la responsabilidad pública y la ciudadanía en la población juvenil a través del voluntariado, en su evaluación general indica que “. Se recomienda que la institución proponente profundice en la especificación de ciertos elementos que se indican en adelante.” Así respecto de atingencia “Se observa una limitada pertinencia del diseño del programa para resolver el problema identificado en relación a la

población que se ve afectada”, en su coherencia “Se observa una limitada relación entre los objetivos (fin, propósito y componentes), la población a atender y la estrategia de intervención propuesta” y en su consistencia señala que “Se observa una limitada relación entre el diseño del programa y su posterior ejecución, analizada a partir de los indicadores, el sistema de información propuesto y los gastos planificados” Además, desarrolla un pormenorizado análisis por ámbito: antecedentes del programa, diagnóstico de la necesidad del programa, objetivo del programa y población, estrategia, indicadores y gastos.

- En lo que guarda relación con el programa Creamos, presentado como nuevo - también el 2018- que busca como propósito el aumentar el número de jóvenes pertenecientes a organizaciones juveniles que participan en los Consejos Consultivos de la Sociedad Civil, su evaluación general nos informa que “El programa no cumple en términos de atingencia...consistencia... ni coherencia. Se recomienda que la institución proponente profundice en la especificación de ciertos elementos que se indican en adelante”. De esta manera, en lo referido a su atingencia, dice que “Se evidencia una limitada pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad identificada en relación a la población que se ve afectada.”; en relación con su coherencia “Se observa una limitada relación entre los objetivos (fin, compromiso, componentes), la población a atender y la estrategia de intervención propuesta. Hay que alinear de manera más clara el propósito con el problema y las poblaciones”; y respecto de su consistencia dice que “Se observa una limitada relación entre el diseño del programa y su posterior ejecución analizada a partir de los indicadores, el sistema de información propuesto y los gastos planificados. Se deben revisar los indicadores presentados”. Asimismo, esta evaluación desarrolla un minucioso análisis por ámbito.
- Por otra parte, el programa Red Sirve a Chile (Ex Activo Joven Sustentabilidad Social y Ambiental), cuyo propósito es aumentar la participación de los jóvenes en organizaciones de voluntariado vinculadas a temáticas sociales y ambientales, fue reformulado durante el 2018 con la finalidad de fortalecer la

Red Nacional de Voluntariado, para lo cual se propone crear un nuevo componente que cuente con una oferta pública de formación para voluntarios y líderes de organizaciones juveniles. En este marco, la evaluación general (sólo hay esta y no una detallada) indica que en la reformulación planteada “Falta gran parte de la información solicitada: no se justifica la reformulación y no se indican las ventajas de la misma; no se indican factores de riesgo; no se cuantifica la población; no se describen los componentes ni se incluyen las metas de producción; hay indicadores sin nombre, forma de cálculo y unidad de medida; no se presenta ninguna cifra del presupuesto”.

Finalmente, se revisa el Informe de Recomendación asociado al único programa que tiene como calificación FI (Falta de Información), denominado Acción Joven (ex Fondo Acción Joven) y cuyo propósito es aumentar la cantidad de proyectos que promueven la participación juvenil y que son adjudicados por jóvenes. La evaluación general de este programa nuevo, presentado al proceso del año 2018, señala que:

- “El programa no presenta información en los siguientes módulos del formulario: evidencia de experiencias nacionales o internacionales y/o estudios que sirvan de base para el diseño; factores internos y externos; justificación de la no incorporación de enfoques; en los indicadores, se deben corregir los valores ingresados como resultados, ya que al tratarse de indicadores porcentuales, el sistema automáticamente multiplica el resultado por 100, por tanto, deben ser ingresados como números decimales”, agregando que se “describa con qué otra información de caracterización de postulantes cuentan en sus Sistemas de Información”.

Lámina N°19: Informes de Recomendación de Programas INJUV presentados a evaluación ex ante en el período 2013-2018.

Año	Programa	Condición	Alcance o Propósito	Informe de Recomendación
2013	Infocentros - Promoción de la Asociatividad y Ciudadanía Juvenil	Reformulado	Modificación de estrategia de intervención (conectividad de jóvenes del nivel socioeconómico vulnerable).	(RF): El programa cumple con un diagnóstico para su necesidad, identifica causas y la forma como se proveerán los servicios para su solución. También realiza un análisis sobre su atingencia, coherencia y consistencia de manera detallada.
2014	Activo Joven Público	Reformulado	Modificación de objetivo, para que los jóvenes disminuyan la desconfianza hacia la política, dada la baja participación en elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales, aumentando su participación en éstas.	(RF): La reformulación del programa es atingente (define el problema y su necesidad), es coherente (define bien propósito, población y estrategia de intervención) y que es consistente la información es suficiente).
	Activo País Territorial	Nuevo	Desarrollar en los y las jóvenes, habilidades y destrezas para que se puedan desenvolver en la vida laboral, social, cultural y deportiva, a través del Fondo Concursable INCUBA.	(RF): El programa es atingente (justifica el problema y su necesidad), es coherente (adecuada relación entre objetivos, población y estrategia de intervención) y es consistente (presenta información suficiente para la evaluación).
	Activo Joven Sustentabilidad Social y Ambiental	Nuevo	Fomentar el desarrollo de iniciativas sociales y públicas de los jóvenes en ámbitos de sustentabilidad y patrimonio.	(RF): La información presentada permite evaluar adecuadamente la atingencia, coherencia y consistencia del programa. Realiza un análisis sobre las tres variables de manera específica.
2015	No se presentan	No Aplica	No aplica	No aplica
2016	Preparación de Jóvenes de Liceos Técnico Profesional para el Mundo Laboral	Nuevo	Entregar competencias y habilidades suficientes para la realización de sus prácticas profesionales a los jóvenes de cuarto año medio de liceos técnicos profesionales públicos	(RF): El programa cumple con los criterios de atingencia (pertinencia del diseño para resolver el problema), consistencia (relación entre diseño y ejecución) y coherencia (relación entre objetivos, población y estrategia).
2017	No se presentan	No Aplica	No aplica	No aplica
2018	Acción Joven (ex Fondo Acción Joven)	Nuevo	Aumentar la cantidad de proyectos que promueven la participación juvenil y que son adjudicados por jóvenes.	(FI): El programa no presenta información en evidencia de experiencias (nac. e internac.) y/o estudios, factores (int.-ext.) que incidan, justificación por falta de enfoques, entre otros, para su diseño.
	Programa Creamos	Nuevo	Aumentar el número de jóvenes pertenecientes a organizaciones juveniles que participan en los Consejos Consultivos de la Sociedad Civil.	(OT): El programa no cumple en términos de atingencia, consistencia, ni coherencia. Desarrolla un pormenorizado análisis por ámbito.
	Vive tus Parques	Nuevo	Fortalecer la participación y la responsabilidad pública en la población juvenil a través del voluntariado.	(OT): El programa no cumple en términos de atingencia, consistencia, ni coherencia. Desarrolla un pormenorizado análisis por ámbito.
	Red Sirve a Chile (Ex Activo Joven: Sustentabilidad Social y Ambiental)	Reformulado	Incorporar un nuevo componente que cuente con una oferta pública de formación para voluntarios y líderes de organizaciones juveniles.	(OT): A la reformulación planteada le falta gran parte de la información solicitada, no se justifica y no se indican las ventajas de la misma, entre otras. Solo establece una evaluación general.

Fuente: Elaboración Propia, en función de Informes de Recomendación contenidos en el BIPS.

En general, respecto de la experiencia evaluativa de los programas sociales nuevos y/o reformulados del INJUV, podemos señalar que el proceso de evaluación ex ante funciona como está establecido en la normativa legal y las orientaciones entregadas por el MDS.

En efecto, al mirar el conjunto de evaluaciones realizadas en los procesos de evaluación ex ante entre los años 2013 y 2018, todas las evaluaciones abordan la atingencia, coherencia y consistencia para establecer si el programa es recomendable o no. En efecto, todas las evaluaciones se pronuncian si los programas presentados están en relación con las competencias ministeriales, si están en consonancia con las definiciones estratégicas del Servicio y si son pertinentes para el problema que se busca resolver (atingencia); también se pronuncian si en cada uno de ellos existe una adecuada articulación entre objetivos, población abordada y la

estrategia en su implementación (coherencia); finalmente, todas terminan analizando si los indicadores definidos son los requeridos para cumplir con los objetivos y si el sistema de información y los gastos asociados son los adecuados (consistencia).

Así, en algunos casos, se estructura el resultado de la evaluación con un comentario general, en otros abordando sólo los tres conceptos señalados, en otras las hay detallando cada ámbito y/o realizando una recomendación, pero ninguna soslaya lo indicado en la Ley y las orientaciones de la Subsecretaría de Evaluación Social.

Al parecer no existe una estructura común -en la descripción de la evaluación- para todos los evaluadores, lo que hace contar con más o menos antecedentes, dependiendo al parecer de la mayor o menor experiencia del evaluador. Ello es importante, pues puede contribuir al INJUV para que mejore el programa ante una eventual nueva presentación en el ejercicio presupuestario siguiente o para generar aprendizaje en las contrapartes técnicas. Tal vez el instrumento (Informe) debiera llevar un apartado de “recomendación” que complementase la calificación técnica entregada.

5.8 Análisis de los actores que intervienen en el proceso de evaluación

Respecto de los roles que cumplen determinados actores en el proceso, es necesario comentar que el Rol del Coordinador Ministerial, responsable de solicitar la creación de formularios para los programas nuevos o reformulados de los Servicios Relacionados (caso del INJUV) y solicitar clave para poder acceder a ver y/o modificar la información de los programas en la plataforma de carga, pareciera tener más bien una contribución de definición política que técnica, dado que es una figura de confianza de la autoridad ministerial, que sólo lleva un control (en el mejor de los casos) de la información que se incorpora, en función de las prioridades ministeriales, que no necesariamente coinciden con los énfasis que quieren dar a la gestión los jefes de Servicio; por lo cual, no se empapan de los alcances de las reformulaciones o nuevas propuestas que se quieren realizar. Por cierto, ello se debe, muchas veces, por la dimensión de la organización, que en el caso del INJUV es la pertenencia a un Ministerio (MDS) que hoy cuenta con tres Subsecretarías y cinco Servicios Relacionados.

Por su parte la contraparte técnica, que es la persona encargada a nivel de cada Subsecretaría o Servicio, de velar por el adecuado llenado de los formularios, de

solicitar claves y de coordinar el proceso de asistencia técnica con el sectorialista asignado, que a menudo también está a cargo de uno o más programas, puede variar según la definición de la autoridad. Así, ésta, puede definir que la persona que cumpla ese rol sea de su confianza, recayendo en el jefe de una División, Departamento, Unidad (donde radican los programas) o bien en el encargado de algún programa, situación que también se puede dar por rotación de personal, cuestión que puede afectar su presentación si el conocimiento que se tiene de éste es menor o bien por la poca experiencia en dicho proceso evaluativo.

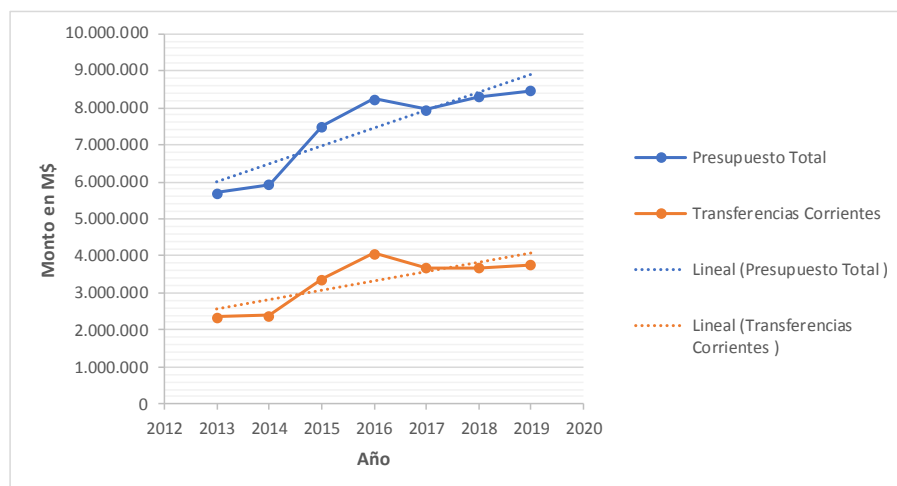
5.9 Análisis de la plataforma de soporte (BIPS)

En lo relacionado con el Banco Integrado de Programas Sociales, si bien se encuentra información desde su creación (2012), y en particular para el INJUV de los programas presentados a esta evaluación desde el 2013 en adelante, este sistema informático no cuenta con algún módulo que se denomine, por ejemplo, asistencia técnica; en consecuencia, solo se puede acceder al documento final de la evaluación y no así a documentos intermedios (fase previa) y al historial de la asistencia técnica, incluida la eventualidad de que hubiese existido alguna reunión con otros servicios para evitar duplicidad o para la complementariedad de programas que ayuden al éxito de una política pública. Ello, también, podría contribuir a que los jefes de servicios o de áreas relacionadas al levantamiento de nuevo programas no comienzan siempre de cero.

5.10 Análisis sobre los efectos presupuestarios del Informe de Recomendación

Considerando que la evaluación ex ante está asociada al ciclo presupuestario, pues como señaláramos anteriormente, el Informe de Recomendación es conocido por la DIPRES para la discusión del anteproyecto presupuestario, el análisis global nos indica que el incremento o decrecimiento del presupuesto anual del INJUV entre los años 2013 al 2018 ha tenido su correlato en el subtítulo 24 (transferencias corrientes); es decir, el presupuesto asociado a los programas sociales ha tenido un incremento en un comportamiento bastante similar al presupuesto institucional, tal como lo muestra el siguiente gráfico:

Gráfico N°1: Relación del presupuesto total y las transferencias corrientes (subt. 24) del INJUV entre los años 2013 -2019.



Fuente: Elaboración Propia, en función de leyes de presupuesto INJUV.

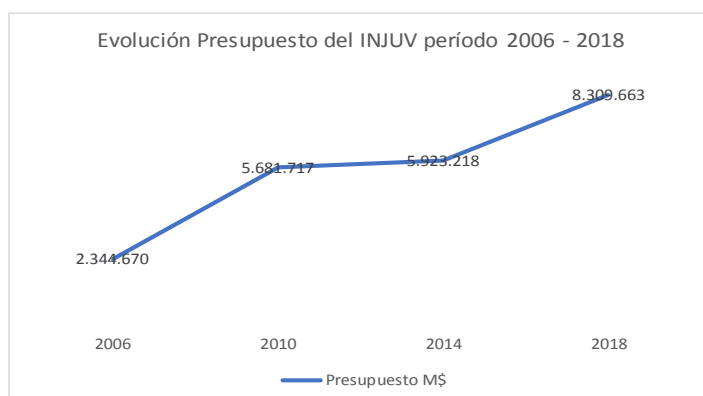
En efecto, es el año 2015 el que presenta el mayor incremento presupuestario (respecto del año anterior) con un 27%, cuestión que también se ve reflejado en las transferencias corrientes las que se incrementan en un 40% (respecto del año anterior), cuya explicación se puede encontrar en los dos programas nuevos con recomendación favorable y uno reformulado con similar calificación, cuyos efectos se pueden haber extendido hasta el año siguiente (2016), dado que el 2015 no hubo presentación de programas al proceso de evaluación ex ante. Esta última aseveración se puede aventurar considerando que, en ocasiones, se establece un acuerdo de incremento gradual con el sectorialita de la DIPRES.

Ello, también se puede explicar con el presupuesto 2019 que es prácticamente similar al del año anterior, pues su aumento del 2% está levemente por debajo del IPC anual (2,57% para el 2018); lo mismo, de manera más específica, ocurre con las transferencias corrientes, pues los tres programas nuevos y el reformulado que se presentaron al proceso de evaluación ex ante obtuvieron una calificación deficiente (objetados técnicamente o sin información) que no les permitió ser considerados presupuestariamente.

Los montos asociados a las transferencias corrientes, para el período 2013 - 2018, han fluctuado entre el 40 y 49 por ciento, estableciéndose un promedio del 44,4% (promedio que se mantiene para el presente año); ello, independiente de si se han presentado o no programas sociales al proceso de evaluación ex ante y la calificación obtenida.

Dicho de otra manera, los bienes y servicios entregados a la ciudadanía no han superado el 50% del presupuesto institucional -durante el período analizado- y los fuertes incrementos presupuestarios, al parecer, han tenido que ver con la cosmovisión de quienes han asumido la conducción del gobierno (plasmados en los respectivos programas), como se puede ver en el gráfico N°3, donde se identifica la evolución del presupuesto al momento de asumir las coaliciones que han alternado los últimos 12 años.

Gráfico N°3: Total de Presupuesto y Transferencias Corrientes del INJUV entre los años 2006 - 2018 en (M\$).



Fuente: Elaboración Propia, en función de leyes de presupuesto INJUV.

6. CONCLUSIONES

Respecto de la evaluación de Políticas Públicas

1. Las Políticas Públicas corresponden a cursos de acción para dar soluciones específicas a problemas sobre asuntos públicos o sociales que afectan a toda o parte de la población.
2. La evaluación es un proceso que permite juzgar y valorar la implementación de una política para la toma de decisiones, mediante la recolección de información que facilita comparar procesos o comparar resultados específicos declarados o establecidos.
3. La evaluación social o pública a los actos de las autoridades, respecto del resultado de las políticas públicas implementadas, objetivos perseguidos y recursos utilizados para el bien común (provisión de servicios a la ciudadanía), permite establecer condiciones para renovar o no una determinada administración, conforme a su responsabilidad democrática.
4. La evaluación analizada (ex ante) se denomina así porque se enfoca en la etapa antes de la puesta en marcha de la intervención o, de acuerdo con su finalidad, porque se enfoca en el diseño, es decir, en el problema a resolver, los aspectos sociales y políticos (diagnóstico) que orientan la intervención, evaluando la racionalidad entre el problema identificado, los objetivos y la estrategia con la cual se implementará la solución identificada.

Respecto de la evaluación de Políticas Públicas en Chile.

1. Chile cuenta con tradición de evaluación en el ámbito público, desde el siglo XVI con la instalación de la Real Audiencia en Concepción, pasando por la creación de la Contraloría General de la República y la Oficina de Presupuestos (actual DIPRES) en la primera mitad del siglo XX, hasta llegar actualmente al Ministerio de Desarrollo Social.
2. Con la modernización gradual de la gestión pública, se fueron separando los conceptos de fiscalización, control y evaluación. Así, la Contraloría General de la República ejerce el control de la legalidad de los actos realizados por la administración pública y el correcto uso de los fondos públicos. El Congreso (Cámara de Diputados)

fiscaliza los actos del gobierno. La Dirección de Presupuestos evalúa el gasto público por resultados y el control de la gestión de todos los servicios públicos. El Ministerio de Desarrollo Social, tiene la evaluación (ex ante) y monitoreo de los programas sociales y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia hace seguimiento y evalúa el logro de los compromisos gubernamentales.

3. La evaluación y monitorio que ha desarrollado el Estado de Chile es altamente centralizado, siendo implementado por los Ministerios de Hacienda (a través de la Dirección de Presupuestos), el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el Ministerio de Desarrollo Social. La evaluación de las políticas públicas se asocia -en nuestro país- a la rendición de cuentas respecto de las intervenciones que desarrolla el Estado para mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de su gestión, cuestión que ha cobrado mayor fuerza en las últimas décadas.
4. En Chile existen 4 Sistemas que son el Sistema de Evaluación y Control de Gestión (SCG), el Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental (SPG), el Sistema Nacional de Inversiones (SNI) y el Sistema de Evaluación de Programas Sociales, los cuales tienen como foco de evaluación el gasto público, el programa de gobierno, los proyectos de inversión y los programas sociales, respectivamente. En consecuencia, la evaluación de políticas públicas en Chile se lleva a cabo de forma desagregada, por medio de sistemas que realizan evaluaciones y seguimiento a los actos de gobierno, los cuales se han ido construyendo paulatinamente y que aún no logran tener un carácter comprehensivo o integral de las políticas públicas existentes.
5. En Chile no se evalúan las Políticas Públicas (en su sentido integral), pues sólo se evalúan programas y proyectos que se desprenden de éstas. A modo de ejemplo, no se evalúa la Política Nacional de Actividad Física y Deporte, aprobada mediante Decreto Supremo N°31 del 2016, sino que diversos programas que constituyen la oferta pública de sus Servicios (Subsecretaría e Instituto Nacional de Deportes).
6. Cabe agregar que, en Chile no existe un organismo que se aboque a la evaluación de políticas públicas, aun cuando los programas de Gobierno de Michelle Bachelet (2006) y Sebastián Piñera (2010) contemplaron la necesidad de crear una Agencia de la Calidad de las políticas Públicas o una Dirección Nacional de Evaluación (2014). La experiencia Internacional, al respecto, muestra diversos organismos que abordan la materia, aun cuando tienen diversidad de funciones, grados de dependencia o no del ejecutivo, diversas estructuras, tipos y grado de impacto de las evaluaciones, entre

otros. Así, podemos nombrar a la Government Accountability Office (GAO) de Estados Unidos y la National Audit Office (NAO) del Reino Unido, las cuales desarrollan evaluación ex post y que tienen un alto grado de independencia evaluativa o, el Departamento Nacional de Planificación (DNP), de Colombia, que cumple una función de planificación con rol de evaluación, altamente dependiente del Ejecutivo.

Respecto del INJUV y el Sistema de Evaluación de Programas Sociales

1. La Evaluación Ex Ante de Programas en Chile es un proceso a través del cual los formuladores de programas sociales públicos (Ministerios y/o Servicios) cuentan con una evaluación del diseño de sus programas, ya sean nuevos -porque no han contado con recursos para su ejecución- o reformulados, pues proponen cambios en algunos elementos de su diseño (componentes, estrategia, etc.) pero mantienen su propósito. Para ello, el Departamento de Monitoreo de Programas Sociales de la Subsecretaría de Evaluación Social (SES), dispone de una plataforma informática denominada Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS) e instructivos para completar la información de ambos tipos de programas.
2. Una vez que el Ministerio de Desarrollo Social, a través de su División de Políticas Sociales, evalúa el programa, entrega un informe de recomendación que puede ser “Recomendado Favorablemente (RF)”, “Objetado Técnicamente (OT)” o “Falta Información” (FI), el cual está asociado al ciclo presupuestario. En efecto, el informe es conocido por la DIPRES, previo a la instalación de las mesas técnicas para la elaboración del proyecto de presupuesto y, en consecuencia, a pesar de que las instrucciones señalan que el resultado de la evaluación no es vinculante a la entrega de presupuesto, normalmente es altamente considerado por los sectorialistas de dicha entidad.
3. La experiencia evaluativa de los programas sociales nuevos y/o reformulados del INJUV, muestran que el proceso de evaluación ex ante funciona como está establecido en la normativa legal y las orientaciones entregadas por el MDS. El conjunto de evaluaciones realizadas en los procesos de evaluación ex ante, entre los años 2013 y 2018, abordan la atingencia, coherencia y consistencia. No obstante, al parecer no existe una estructura común para la descripción de la evaluación, pues los evaluadores entregan más o menos antecedentes probablemente conforme a la mayor o menor experiencia del evaluador. En materia de asistencia técnica, la

información recopilada y analizada, nos indica que el proceso muestra algunas carencias en su eficiencia, en particular con los instrumentos de evaluación, pues al no contar con algún chek list para la completitud del formulario, para el evaluado no siempre queda claro hasta qué punto es suficiente la entrega de información para cumplir con los requisitos solicitados, pudiendo quedar más al ojo clínico del evaluador.

Respecto de la eficacia del proceso evaluativo, la totalidad de los programas evaluados (9) han contado con el Informe de Recomendación; sin embargo, sólo la 5 de ellos han contado con recomendación favorable (RF) para su eventual financiamiento.

El procedimiento utilizado no deja un historial o traza del proceso que permita verificar si -desde la ficha inicial a la final- han sido recogidas las observaciones. Ello, tampoco contribuye para ver la historia de un mismo programa que ha debido incorporarse a distintos procesos, ya sea por solicitar aumento de recursos para mayor cobertura o calidad de la intervención (o ambas a la vez) o por la incorporación de un nuevo componente.

Lo anterior permite conocer la historia en la formulación o reformulación de programas, y con ello contribuir a que tanto las autoridades y jefaturas como los profesionales responsables de programas puedan conocer la variabilidad o no de éstos y, en consecuencia, contribuir de mejor manera a conocer los errores y aciertos en el diseño, perfeccionando su performance en esta materia; logrando con ello una mayor eficacia (RF) en los resultados de la evaluación, teniendo presente que aquello no necesariamente implica financiamiento por la totalidad o parte de lo solicitado.

Asimismo, desde el punto de vista de calidad, lo señalado puede ayudar en la capacitación de los funcionarios, mejorando sus conocimientos técnicos y la condición de los programas presentados al proceso.

En lo relacionado con el Banco Integrado de Programas Sociales, si bien se encuentra información desde su creación (2012), y en particular para el INJUV de los programas presentados a esta evaluación desde el 2013 en adelante, este sistema informático no cuenta con algún módulo que se denomine, por ejemplo, asistencia técnica; en consecuencia, solo se puede acceder al documento final de la evaluación y no así a documentos intermedios (fase previa) y al historial de la asistencia técnica, incluida la eventualidad de que hubiese existido alguna reunión con otros servicios para evitar

duplicidad o para la complementariedad de programas que ayuden al éxito de una política pública.

4. En el período analizado (2013-2018) se sometieron a evaluación un total de 9 programas, de los cuales 6 programas eran nuevos y 3 reformulados. De los cuales 5 fueron recomendados favorablemente (RF), 3 fueron objetados técnicamente (OT) y 1 contó con falta de información (FI).

La oportunidad para presentar programas a este proceso, a juicio del análisis desarrollado, estaría asociado a un criterio de coherencia con el programa de gobierno, o énfasis ministerial, o bien con la coyuntura socioeconómica y política del país. Así, a modo de ejemplo, en los años 2014 y 2018, cuando han asumido una nueva administración (cambio de Gobierno), es el momento en que más se han incorporado programas al proceso de evaluación ex ante.

En efecto, de los 9 programas presentados al proceso 7 (78%) se han realizado al asumir un nuevo gobierno. En el año 2014 al asumir la administración de Michelle Bachelet son presentados 2 programas nuevos y 1 programa reformulado. Esta situación también ocurre el 2018, cuando asume el actual presidente Sebastián Piñera, con la presentación de 3 programas nuevos y 1 reformulado. Ello, pues ambas administraciones requieren incorporar sus compromisos programáticos en el primer presupuesto propio, pues cuando asumen el presupuesto ya está definido por la administración saliente.

Respecto de los otros 2 programas presentados al proceso (22% restante), el primero llamado “Infocentros- Promoción de la Asociatividad y Ciudadanía Juvenil” responde a datos que desnuda la Sexta Encuesta Nacional de Juventud del INJUV sobre brecha digital que hay entre jóvenes según nivel socioeconómico, dada la diferencia de 62,3 puntos porcentuales entre los extremos (ABC1 y E), a favor del grupo de mayores recursos, en el uso diario o casi diario del computador. El segundo, llamado “Preparación de Jóvenes de Liceos Técnico Profesional para el Mundo Laboral”, coincide con una coyuntura de bajo crecimiento económico, cesantía controlada, pero con mayor impacto en los jóvenes y, además, en el marco de una profunda reforma educacional que se estaba discutiendo e implementado en el período (conforme a la agenda legislativa).

5. Considerando que la evaluación ex ante está asociada al ciclo presupuestario, el análisis global indica que el incremento o decrecimiento del presupuesto anual entre los años 2013 al 2018 ha tenido su correlato en el subtítulo 24 (transferencias corrientes), del cual forman parte los programas sociales, en función del Informe de Recomendación.

En efecto, es el año 2015 el que presenta el mayor incremento presupuestario (respecto del año anterior) con un 27%, cuestión que también se ve reflejado en las transferencias corrientes las que se incrementan en un 40%, cuya explicación se puede encontrar en los dos programas nuevos con recomendación favorable y el reformulado con similar calificación.

Lo anterior, también permite explicar el presupuesto 2019 que es prácticamente similar al del año anterior (aumento del 2% levemente por debajo del IPC 2018), pues los tres programas nuevos y el reformulado que se presentaron al proceso de evaluación ex ante obtuvieron una calificación deficiente (objetados técnicamente o sin información).

7. BIBLIOGRAFIA

- LAHERA, Eugenio. 2002. "Introducción a Las Políticas Públicas". Editorial Fondo Cultura Económica. Santiago, Chile.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 2006. "La Política de las Políticas Públicas, Progreso Económico y Social en América Latina y el Caribe". Informe 2006. Harvard University. Estados Unidos de Norteamérica.
- OLAVARRÍA, Mauricio; FIGUEROA, Verónica. 2010. "Una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas para Chile: Lecciones de la Historia y de la Experiencia Internacional". Editorial Universitaria. Santiago, Chile.
- KAUFFER, Edith. 2004. "Las Políticas Públicas: Algunos Apuntes Generales". En Las Políticas Públicas y los Compromisos de la Investigación. Disponible en: <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/ppapuntes.pdf>. Consultado el 06-01-2012.
- TENBRINK, Terry. 2006. "Evaluación, Guía Práctica para Profesores". Editorial Narcea. New York, Estados Unidos de Norteamérica.
- D'AGOSTINO DE CERSÓSIMO, Giuseppa. 1992. "Aspectos Teóricos de La Evaluación Educacional". Editorial Euned. Costa Rica.
- ROSALES, Carlos. 2000. "Evaluar es Reflexionar Sobre la Enseñanza". Editorial Narcea. Madrid, España.
- MENY, I.; THOENIG, J.C. 1992. "Las políticas públicas". Editorial Ariel. Barcelona, España.
- CROZIER, Michel. 1992. "El Cambio en las Organizaciones Públicas". Revista Gestión y Políticas Públicas, Vol 1 (1). Francia.
- BAÑÓN I Martínez, Rafael. 2003. "La Evaluación de la Acción de las Políticas Públicas". Editorial Díaz de Santos. Madrid España.
- GUERRERO Amparan, Juan C. 1995. "La Evaluación de Políticas Públicas: Enfoques Teóricos y Realidades en Nueves Países Desarrollados". Revista Gestión y Política Pública Vol 4. (1). Mexico.
- GUANZIROLI, Carlos Enrique; BUANAIN, Antonio Marco; MEIRELLES DE SOUSA, Hildo. 2007. "Metodología de Evaluación de Impacto y de los Resultados de los Proyectos de Cooperación Técnica". Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA.
- FEINSTEIN, Osvaldo. 2007. "Evaluación Pragmática de Políticas Públicas", Revista Información Comercial Española: Evaluación de Políticas Públicas. Madrid, España
- AEDO, Cristian. 2005. "Evaluación de Impacto". Documento de Trabajo. División de Desarrollo Económico CEPAL. Santiago, Chile.
- Martínez, Rubí y Soto Ernesto, 2012. " El consenso de Washington: la instauración de políticas neoliberales en América Latina". Revista Política y Cultura, nº37 México.
- Ricardo Ffrench-Davis, 2012, "El Modelo Económico Chileno en Dictadura y Democracia", Asuntos Públicos, Centro de Estudios del Desarrollo.
- Patricio Aylwin, 1990, Mensaje en Sesión 21. Legislatura 319.

Ignacio Irrarrázaval, Boris de los Ríos, 2014, "Monitoreo y evaluación de políticas públicas: Contribuciones de la experiencia internacional para la institucionalidad chilena". Notas Públicas, Centro UC, Políticas Públicas.

Dirección de Presupuestos, 2018, "Formulación Proyecto de Ley de Presupuestos año 2019". Circular N°17.

Subsecretaría de Evaluación Social, 2017, "Manual de Seguimiento de Programas e Iniciativas Sociales".

Subsecretaría de Evaluación Social, 2016, "Evaluación Ex Ante: Instructivo para Completar Información en Plataforma de los Programas Nuevos".

Ministerio de Planificación, 2011, "Ley 20.530 Crea el Ministerio de Desarrollo Social y Modifica Cuerpo Legales que Indica".

Ministerio de Desarrollo Social – Ministerio de Hacienda, 2018, "Normas, Instrucciones y Procedimientos para el proceso de Inversión Pública (NIP)".

Ministerio de Hacienda, 2015, "Evaluación Ex Post: Conceptos y Metodologías".

Alejandro Ferreiro, Felipe Silva, 2010, "Evaluación del Impacto y Calidad de las Políticas Públicas:

Hacia una Agencia Independiente", Serie Informe Económico N°203, Libertad y Desarrollo.

Salazar Vargas Osvaldo, 2009, "La Evaluación y el Análisis de Políticas Públicas". Revista Opera N°9, Universidad Externado de Colombia.

Instituto Nacional de La Juventud, 2013 al 2019, "Ley de Presupuestos".

Páginas web visitadas

<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

<https://www.contraloria.cl/>

<https://www.minsegpres.gob.cl/>

<http://www.dipres.gob.cl>

<http://www.programassociales.cl/>

https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW_Polpub_antigua.pdf

<https://www.cepal.org/es/temas/evaluacion-de-politicas-y-programas/acerca-evaluacion-politicas-programas-publicos>