

Concurso Políticas Públicas / 2014

Propuestas para Chile



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Índice

I. Estructura jurídica y gobierno de las universidades del Estado: bases para una reforma	21
Andrés Bernasconi - Gabriel Bocksang	
II. Inclusión de estudiantes con discapacidad en universidades chilenas: mecanismos de admisión y recursos para su implementación	55
María Soledad Zuzulich - Consuelo Achiardi Ana María Hojas - María Rosa Lissi	
III. Avanzando al desarrollo de una propuesta de Ley de Salud Mental en Chile: marco legislativo de promoción y protección de los grupos de mayor vulnerabilidad y riesgo	89
Matías González - Jorge Calderón - Álvaro Jeria - Paula Repetto Gonzalo Valdivia - Ángela Vivanco	
IV. Evaluación de tecnologías sanitarias en Chile: propuesta de institucionalización de un nuevo proceso de toma de decisiones sobre cobertura en salud	119
Manuel Espinoza - Gonzalo Candía - Raúl Madrid	
V. Institucionalidad de la evaluación e innovación en las políticas públicas: una propuesta multidimensional	149
Francisco Gallego - Paula Bedregal - Fernando Irrázaval Ryan Cooper - Claudia Macías - Fiorella Squadritto	
VI. Planes de Desarrollo Comunal: propuestas para mejorar su efectividad como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas municipal	183
Miguel Ángel Ruz - Maximiliano Maldonado Arturo Orellana - Magdalena Vicuña	
VII. Currículos comparados, percepciones docentes y formación de profesores para la formación ciudadana: tendencias y proposiciones de mejoramiento	215
Rodrigo Mardones - Cristián Cox - Ana Farías - Carolina García	
VIII. Hacia una ley de financiamiento público de partidos y organizaciones políticas	247
Juan Pablo Luna - Nicolás Somma	
IX. Inmigrantes profesionales: propuestas de mejora para que ejerzan en Chile	273
Claudia Silva - Rosario Palacios - José Tessada	
X. Pago de pensiones alimenticias: avanzando hacia una real y eficiente tutela de la infancia y la familia	305
Claudio Valdivia - Fabiola Cortez-Monroy Carolina Escárte - Carolina Salinas	

Institucionalidad de la evaluación e innovación en las políticas públicas: una propuesta multidimensional¹

INVESTIGADORES

FRANCISCO GALLEGO

Instituto de Economía UC y J-PAL LAC

PAULA BEDREGAL

Escuela de Medicina UC

CO-INVESTIGADORES

RYAN COOPER

J-PAL LAC

FERNANDO IRARRÁZAVAL

J-PAL LAC

CLAUDIA MACÍAS

J-PAL LAC

IORELLA SQUADRITTO

Universidad de Chicago

Resumen

A partir del diagnóstico de la institucionalidad actual sobre el uso y la producción de evidencia en el ciclo de decisión política en Chile, y la revisión de experiencias internacionales, planteamos ocho propuestas que buscan avanzar hacia establecer un sistema de evaluación de las políticas públicas en Chile, que incluya al poder ejecutivo, legislativo y a la sociedad civil. Parte del foco de nuestra propuesta busca cambiar el paradigma de la evaluación, para avanzar desde un mecanismo de control a una herramienta que nos entrega oportunidades de aprendizaje e innovación. Considerando la multiplicidad de usos y objetivos de la evaluación es que no proponemos una institución única, sino una solución que utilice más de un instrumento.

1 Agradecemos los comentarios y aportes entregados en los tres talleres organizados por el Centro de Políticas Públicas. En particular damos las gracias a Claudio Agostini, Felipe Kast y Enrique Paris por la discusión detallada de nuestras propuestas y a Álvaro Belollo, Felipe Bernstein, Paula Castro, Eduardo Contreras, Cristián Crespo, Paula Darville, Mireya Dávila, Boris de los Ríos, Andrés Hernández, Bettina Horst, Ignacio Irarrázaval, José Tomás Morel y Mario Waissbluth por los comentarios recibidos. También agradecemos a las personas que nos permitieron entrevistarlos o presentarles nuestra propuesta: Heidi Berner, Pedro Browne, Kalipso Chalkidou, Derek Cutler, Thania de la Garza, Diana Graizbord, Gonzalo Hernández, José Inostroza, Isabel Millán, Jorge Rodríguez y Richard Thaler. Por último, agradecemos a Eva Thiveos por su ayuda en el levantamiento de las experiencias internacionales. Mantenemos el monopolio de los errores y omisiones presentes en este documento.

Nuestras propuestas fueron construidas basándonos en un marco conceptual que incorpora una preocupación por dos dimensiones: (1) **Autonomía**, entendida como el grado de independencia de los poderes del Estado en la fijación de prioridades de evaluación e implementación de políticas; y (2) **Ajuste a los ciclos políticos**, definido como el grado en que la institución o iniciativa está relacionada o alimenta el ciclo político, legislativo o presupuestario. A partir de estas dimensiones definimos cuatro funciones que se esperaba que la institucionalidad cumpla: alimentar el ciclo presupuestario, alimentar el ciclo legislativo, aprendizaje de corto y mediano plazo, y aprendizaje de largo plazo. Basándonos en estas cuatro funciones y considerando la factibilidad, implementabilidad y costos, es que se proponen las ocho iniciativas definidas en este documento.

Antecedentes

1. Producción y uso de evidencia

Esta propuesta de política pública parte del interés en contribuir a potenciar la calidad de las políticas públicas a partir de la producción y uso de evidencia rigurosa sobre evaluaciones. A partir de esta motivación hemos decidido enfocar y acotar nuestra propuesta en los siguientes puntos:

- a. **Respecto de la producción de evidencia:** consideramos que los sistemas de evaluación existentes en distintos países no están produciendo suficientes evaluaciones prospectivas rigurosas para identificar las políticas públicas y programas efectivos, aprender, innovar y tomar decisiones más informadas. En particular, consideramos que existe una subproducción de evaluaciones de impacto que sean diseñadas desde el inicio del programa o política y que permitan identificar y mejorar una intervención antes de llevarla a escala.
- b. **Respecto del uso de evidencia:** Las evaluaciones existentes no siempre son tomadas en cuenta para definir el rumbo que seguirán las políticas públicas. En esta parte del problema, nos enfocaremos en los distintos tipos de evaluaciones, ya que la problemática del subuso de evidencia se expande a cualquier tipo de evaluación.

Cuando hablamos de evaluaciones prospectivas rigurosas nos referiremos a estudios que permitan medir confiablemente el efecto causal de la intervención. El método de mayor rigurosidad para hacer esto son las evaluaciones experimentales aleatorias², pero no es la única metodología que entrega

2 Esta clasificación proviene de la discusión estadística pero también se reconoce en la práctica de políticas públicas en diferentes dimensiones. Por ejemplo, así lo clasifican el sistema Grading of Recommendations Assessment, Development and Evaluation (GRADE) en Medicina y Farrington et al (2012, p. 16-17), que define niveles de evidencia para políticas para reducir el crimen. El GRADE clasifica la evidencia en cuatro niveles de calidad: muy baja, baja, moderada y alta calidad. Para definirlo, primero asigna a la evidencia un nivel de acuerdo a metodología utilizada, donde las evaluaciones aleatorias parten en el nivel más alto, los estudios observacionales parten en el nivel de calidad "baja" y el resto de las metodologías se inicia en el nivel de calidad "muy baja", y después sube o baja el nivel de calidad según múltiples factores. En el caso de los niveles diseñados por Farrington y colaboradores también clasifican a la evaluación aleatoria en el nivel máximo de evidencia que podría tener un programa.

estándares altos de confiabilidad. Las evaluaciones cuasiexperimentales bien realizadas también pueden dar con resultados rigurosos y confiables, como también las evaluaciones prospectivas sobre la base de datos administrativos o encuestas tipo panel, recogidos de manera longitudinal; en el ámbito de salud, estudios observacionales analíticos del tipo de casos y controles también permiten obtener información que posibilita evaluar programas e intervenciones³.

Es importante destacar que aunque nuestra propuesta estará fundamentada y ejemplificada desde el punto de vista de la evaluación de programas, nuestras recomendaciones también consideran la evaluación general de leyes, políticas y marcos regulatorios. Aunque la relación de los ejemplos no es directa, sí creemos que las instituciones e iniciativas que proponemos tienen un nivel de abstracción que les permitiría usar y producir distintos tipos de evaluaciones y aplicarlas más allá de los programas.

¿Por qué es relevante contar con evidencia rigurosa para guiar el rumbo de las políticas públicas?

La evidencia permite el aprendizaje, la innovación, el rediseño de programas sociales, el escalamiento de programas efectivos, y apoyar la sostenibilidad en el tiempo de políticas y programas. Un ejemplo claro del beneficio de usar evidencia para el diseño y expansión de programas públicos es el caso del programa mexicano Progresá, conocido posteriormente como Oportunidades, y actualmente como Prospera. Este programa de transferencias monetarias condicionadas fue diseñado desde su comienzo, en 1997, incluyendo la medición de su impacto, para generar aprendizaje y validar su existencia. La medición y diseminación del impacto desde distintos campos del desarrollo (salud, educación, nutrición, participación laboral, etc.) permitieron posicionar al programa como efectivo para la reducción de la pobreza y lograr su continuación después de 16 años de funcionamiento (Levy, 2009). Además, la evidencia generada a partir de estas múltiples evaluaciones permitió que otros países probaran y escalaran programas de transferencias monetarias condicionadas⁴. La pregunta que surge a partir de este tipo de experiencias es: ¿por qué es tan difícil encontrar ejemplos como este?

Las evaluaciones de impacto rigurosas también pueden ayudar cuando se quieren diseñar pequeños cambios o innovaciones en un programa ya existente. Un ejemplo en que se desarrolla institucionalidad y política pública con este objetivo son las evaluaciones desarrolladas por el Behavioural Insights Team (BIT) en Inglaterra, que buscan encontrar innovaciones o mejoras a los

3 Un ejemplo al respecto está dado en la evaluación de la vacunación masiva realizada como respuesta a la pandemia de H1N1 en Canadá (BMJ 2011;342:c7297).

4 Algunos ejemplos de este tipo de programas son: Bolsa Familia en Brasil y el Programa de Asignación Familiar (PRAF) en Honduras. En Iruarrizaga, Gallego y Pocasangre (2013) se presenta una revisión sistemática de este tipo de programas tanto en términos de diseño como de resultados de evaluaciones de impacto.

procesos y programas del gobierno inglés. Un ejemplo del trabajo del BIT se puede encontrar en la evaluación realizada por Hallsworth et al. (2014) y el BIT para el Servicio de Impuestos Internos inglés (Her Majesty's Revenue and Customs). Lo que hicieron fue medir, mediante una evaluación experimental aleatoria, el impacto en la recaudación de impuestos del envío de diferentes mensajes a los contribuyentes morosos, buscando que pagaran su deuda. La efectividad de los mensajes enviados generó una recaudación adicional de \$10.404 millones de pesos chilenos⁵ a costo prácticamente cero (agregar 29 caracteres a una carta que ya se enviaba)⁶.

En una dimensión relacionada, también las evaluaciones rigurosas pueden identificar baterías de programas alternativos que pretenden enfrentar desafíos de políticas públicas sectoriales. Un muy buen ejemplo en esta línea es el *Fonds D'Expérimentation pour la Jeunesse* del gobierno francés, que se crea en el año 2009 con un presupuesto de 290 millones de dólares para cinco años. Es un laboratorio de políticas públicas que financia intervenciones innovadoras enfocadas en los jóvenes, implementadas a pequeña escala y evaluadas rigurosamente. El 30% del presupuesto se usa exclusivamente en evaluaciones de impacto, preferentemente aleatorias. Hasta 2013 se esperaban 300 reportes de evaluación de más de 500 proyectos que beneficiaron a 500.000 personas (Puttick et al., 2014).

Por otra parte, la evaluación permite detectar programas que no cumplen con los objetivos deseados. Del mismo modo, se reconoce que todo programa e intervención está sujeto a tener efectos adversos, el punto es establecer que dichos efectos son inferiores respecto de los beneficios atribuibles al programa o intervención en estudio. Esto es especialmente importante cuando existe duda de si una intervención o programa realmente generará los efectos deseados. Por lo tanto, es natural y evidente probar dicha intervención o programa.

Un ejemplo claro de este riesgo mayor por sobre los beneficios directos es el observado en el programa *Scared Straight*⁷ que fue implementado en Estados Unidos desde 1978 y que buscaba desincentivar las actividades criminales entre los jóvenes en riesgo de convertirse en delincuentes. Para esto organizaban visitas a prisiones y los exponían a la vida de los convictos, pudiendo interactuar de primera fuente con ellos (Haynes et al., 2012; p. 17-19). En un inicio, este programa declaraba ser efectivo pero un metanálisis poste-

5 El tipo de cambio usado en este documento es de \$578 pesos chilenos por cada dólar, que fue el tipo de cambio promedio para el mes de agosto del año 2014 (\$577,73) aproximado al entero más cercano (Servicio de Impuestos Internos, 2014).

6 Otro ejemplo en esta línea es la evaluación elaborada en Colombia (Barrera-Osorio et al., 2011), que identificó que cambiar la estructura de un programa de transferencias condicionadas en términos de los tiempos y montos de las transferencias, puede mejorar drásticamente el impacto del programa para un costo dado.

7 Ver: https://www.youtube.com/watch?v=gXRIR_Svgq4

rior, utilizando evaluaciones experimentales y cuasiexperimentales, encontró que el programa aumentaba la probabilidad de que los jóvenes reincidieran (Petrosino, Turpin-Petrosino y Buehler, 2004). La intervención resultó ser más perjudicial que no haber hecho nada.

Un ejemplo interesante donde la evaluación rigurosa es un estándar y que puede ser replicado en otros sectores, es en salud. En esta área, en particular en la certificación para el uso de fármacos, insumos médicos y equipamiento, es clave contar con información científica de calidad que certifique la efectividad y seguridad de dichos elementos. Esta información proviene de estudios clínicos aleatorizados y controlados en fase III, y se monitoriza su efecto poblacional mediante estudios prospectivos en fase IV y de seguimiento⁸. Esto sucede en todos los países de la OCDE, incluido Chile.

Para la incorporación de fármacos, insumos y equipamiento en guías de práctica clínica en programas públicos y uso comercial, la aprobación por la autoridad sanitaria pública se basa en contar con dicho respaldo científico. Del mismo modo, en Chile se considera, para la elaboración de guías de práctica clínica, paquetes de prestaciones y programas de promoción, prevención primaria, secundaria y terciaria, el nivel de conocimiento científico disponible en el mundo respecto de la efectividad y costo. Esto permite tomar decisiones públicas y la elaboración de programas e intervenciones piloto. Pese a estas iniciativas en el campo de la salud, cada vez se hace más evidente la necesidad de estudios prospectivos de base comunitaria que permitan identificar la efectividad de nuevas iniciativas en contextos específicos y realizar el seguimiento prospectivo para identificar efectos adversos no identificados en los estudios experimentales preliminares. Se ha sugerido que es fundamental este tipo de estudios para programas sociales, que suelen no medir aquellos efectos adversos producidos por la intervención en estudio (Cerdá et al., 2014).

Como estos ejemplos, existen muchos casos más donde la evaluación es utilizada como mecanismo para aprender y apoyar el proceso de innovación. Al utilizar la evaluación de esta manera podemos identificar cuáles innovaciones logran resultados, y así llevarlas a escala; y cuáles requieren ajustes y cuáles es mejor no escalar.

Así, nuestra propuesta busca dar un paso adelante e identificar esquemas institucionales que faciliten e incentiven la producción de evidencia en los casos en donde sea posible y necesario responder preguntas de política pública para aprender y diseñar mejores intervenciones.

8 La evaluación de un medicamento, técnica o tecnología médica generalmente tiene cuatro fases. Usualmente la fase I y fase II se usan para estudiar la seguridad y eficacia del tratamiento, la fase III para medir la efectividad del tratamiento, y la fase IV para monitorear el tratamiento o fármaco una vez que está disponible para el público general.

2. Producción y uso de evidencia en Chile

En Chile, la Dirección de Presupuesto (Dipres) está a cargo del monitoreo y evaluación de los programas (excepto de la evaluación ex ante de los programas sociales, la cual está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social desde 2011). Desde el año 2000 hasta el año 2013, 94 programas habían sido sometidos a una evaluación de impacto y 21 programas se encontraban en proceso de evaluación. Sin pretender decir cuál debiera ser el número óptimo de evaluaciones de impacto, y sin restarle mérito al trabajo que realiza la Dipres, los 402 programas sociales que registra al 2013 el Banco Integrado de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social representan una gran oportunidad para evaluar y aprender. Así, si pensamos en todos los programas que ejecuta el Estado y teniendo en cuenta que la evaluación se puede usar para evaluar distintos componentes de los programas, todavía queda mucho espacio para medir la efectividad de las políticas públicas y usar la evaluación rigurosa como mecanismo de innovación y aprendizaje⁹.

Ahora, si bien las evaluaciones tienen un gran potencial, no siempre se logra contar con productos de buena calidad. Parte de las dificultades al respecto tienen que ver con la disponibilidad de equipos de evaluadores entrenados debidamente en métodos de evaluación de políticas públicas, parte puede ser atribuible a los recursos disponibles (monetarios y en tiempo) para llevar a cabo las evaluaciones y, finalmente, el contar con sistemas de información públicos que sostengan fácilmente un proceso de evaluación (por ejemplo, contar con un marco muestral debidamente identificado y disponible).

Un ejemplo al respecto se muestra en la evaluación del programa Ingreso Ético Familiar, programa que le cuesta al Estado 80.000 millones de pesos chilenos anuales, y del cual aún no tenemos un estimador claro del impacto que ha tenido en la educación y salud de sus beneficiarios¹⁰.

A partir de esto nos preguntamos: ¿cuántos programas no tienen ningún efecto a pesar de invertir millones de dólares en ellos? ¿Cuántos programas e intervenciones de política pública tienen efectos adversos que superan a los beneficios esperados?

Hasta la fecha la información disponible es parcial e incompleta. No conocemos la totalidad de programas e intervenciones que han sido evaluados en las diversas reparticiones públicas, y no hay claridad sobre el tipo de diseños utilizados y el posterior uso de la información levantada.

9 Esta ilustración no busca afirmar que todos los programas y sus componentes necesiten una evaluación de impacto, más bien busca ilustrar que existe espacio para mejorar nuestras políticas públicas mediante el uso de la evaluación.

10 El caso de la evaluación del Ingreso Ético Familiar es interesante: su costo para la Dipres fue de 160 millones de pesos (Mideplan, 2011), la evaluación de impacto no fue experimental y, según información presentada por Coalition for Evidence (2013), existen evaluaciones de impacto experimentales de costos más bajos. Esto sugiere que se podrían optimizar los recursos de un modo importante.

Del mismo modo, podemos preguntarnos: ¿cuántos proyectos de ley presentarán la misma carencia de evidencia científico-técnica en sus formulaciones? ¿Cómo se incorpora el uso de este tipo de evidencia en la construcción de legislaciones dentro del sistema político chileno?

Para el análisis es necesario considerar el rol que tiene cada uno de los actores involucrados en la creación de leyes —el poder ejecutivo y el Congreso—, en la formulación de estas. Por un lado, el poder ejecutivo concentra la mayor red de asesores para la elaboración de proyectos de ley, además de otras herramientas institucionales que están a su disposición, lo que le otorga una capacidad de acción difícil de ser contrarrestada por parte de los parlamentarios (Soto y Valdés, 2009). Esto genera que el Congreso tenga un rol mayoritariamente reactivo frente a las propuestas del ejecutivo (Cox y Morgenstern, 2001). Valdés y Soto (2009) plantean la hipótesis de que esto podría estar repercutiendo directamente en la percepción pública del trabajo legislativo, siendo muchas veces criticado de obstruir la aprobación de leyes, haciendo énfasis en la baja aprobación del trabajo del Congreso con respecto a sus homólogos de la región¹¹.

Esta situación no ha sido ignorada y durante los últimos años se han hecho grandes esfuerzos por entregar herramientas al Congreso, como los fondos del BID destinados a la modernización de la Biblioteca del Congreso, en el marco del proyecto BCN-Innova y los fondos de las asignaciones para asesorías externas, creadas justamente considerando la carencia de infraestructura que aqueja a los parlamentarios. También dentro del proceso de modernización de la rama legislativa que estableció la Comisión Especial Mixta de Presupuesto como permanente, se contemplaba una unidad de asesoría presupuestaria para el Congreso. Aún si estas instancias son utilizadas regularmente, creemos que pudiesen ser mejor aprovechadas, particularmente las asesorías externas. La amplitud de objetivos para los que se pueden utilizar dichas asesorías¹² ha permitido que un porcentaje no menor termine siendo utilizado para funciones distritales o electorales¹³, a tal punto que actualmente se están revisando proyectos para limitar sus usos. Por otro lado, una vez que se aprobó la ley que establecía como permanente la Comisión de Presupuesto, la comisión bicameral a cargo de establecer las bases para formación de la unidad de asesoría presupuestaria no llegó a acuerdo, por razones que se desconocen. De este modo, por una parte el Senado cuenta con una Oficina de Presupuesto compuesta por tres personas

11 Informe 2008, Latinobarómetro.

12 Las asesorías externas pueden ser utilizadas para la elaboración de estudios o investigaciones sobre variadas materias como también para “asesorías de imagen, estudios de opinión y encuestas” (Reglamento Interno Consejo Resolutivo de Asignaciones, Título I).

13 CIPER investigó el uso de las platas para asesorías parlamentarias y denunciaron su mal uso. Disponible en: <http://ciperchile.cl/2014/04/07/asesorias-parlamentarias-sin-control-diputados-gastan-6-000-millones-en-dos-anos/>

que se encuentran al servicio de la Comisión de Presupuesto, y por otra parte la Cámara de Diputados cuenta con una persona dentro de la Oficina de Informaciones para colaborar con el análisis presupuestario. Esta disgregación de actividades y falta de institucionalidad está lejos de las experiencias internacionales exitosas, particularmente de las agencias estadounidenses, a las que se trata de emular (Hormazábal, 2005).

Son, en su conjunto, la falta de producción y uso de evidencia científico-técnica en la formulación de políticas y programas por parte del ejecutivo y del legislativo, las motivaciones iniciales de nuestra propuesta.

Marco conceptual

En base a Cooper y Valdés (2014) presentamos un marco conceptual que intenta identificar causas que pueden explicar la subproducción y subutilización de evidencia en la evaluación de las políticas públicas. Las razones que describimos a continuación están interrelacionadas.

- **Problemas de agencia.** En la evaluación de intervenciones de política pública hay que coordinar a múltiples agentes: políticos, implementadores del programa y evaluadores. Cada uno de ellos puede tener distintos intereses, información y muchas veces no esperan lo mismo como resultado de una evaluación, lo que puede generar problemas de coordinación que fácilmente pueden llevar a que una evaluación no se realice, o a que no se utilice una vez que fue realizada¹⁴.
- **Ilusión de irrelevancia.** Para muchos políticos, implementadores y académicos, la relevancia de las evaluaciones de impacto rigurosas no es evidente. Una de las razones por la cual es posible que se subvalore la importancia de la evaluación de impacto sería por la confianza que se le da a la intuición o sentido común a la hora de diseñar políticas públicas. Esto es especialmente importante cuando intervenciones que, teniendo un diseño teórico razonable, pueden tener problemas de implementación que hacen que sus impactos no sean los esperados¹⁵. Una variante de este fenómeno corresponde al desconocimiento de la importancia y del significado de la evaluación. Esta posible subvaloración (asociada a un desconocimiento o a una baja ponderación) de la evaluación de impacto, sumada a una posible sobreestimación de los costos de llevarla a cabo, puede llevar a pensar que el costo-beneficio o costo-efectividad de este tipo de evaluación es baja.

14 No solo es lo que se espera, sino la conceptualización que tienen los tomadores de decisión respecto de lo que es evidencia. Se puede encontrar un ejemplo chileno en Bedregal & Ferlie (2001).

15 Un ejemplo interesante de discutir aquí corresponde a las causas y consecuencias de la contaminación intradomiciliaria en países en desarrollo. Distintas organizaciones, incluidos gobiernos y ONG, empezaron a preocuparse de las personas que reciben contaminación intradomiciliaria por cocinar utilizando cocinillas primitivas. La solución lógica parecía repartir cocinillas modernas que no produzcan tanta contaminación. Los investigadores Duflo, Greenstone y Hanna (2008) evaluaron los efectos de la distribución de estas cocinillas modernas, y se encontraron con que en el primer año la nueva cocinilla reducía la contaminación recibida en el hogar, pero que al tercer año ya se dejaba de percibir una relación. Finalmente concluyeron que lo que pasó fue que las cocinillas necesitaban mantenimiento y reparaciones, mientras que la tecnología antigua era fácil de operar, lo que hizo que volvieran a ese sistema (o que nunca lo dejaran de usar).

- **La evaluación de impacto rigurosa muchas veces no se ajusta a los ciclos políticos.** En Chile, gran parte de las decisiones a nivel ministerial están sujetas a los cuatro años que dura el periodo presidencial. Si contrastamos este periodo con los tiempos que toma una evaluación prospectiva, la cual usualmente se extiende por al menos un año, e incluso puede superar los cuatro años del período presidencial, se hace difícil hacer calzar la ejecución de un programa prometido por el gobierno con una evaluación de impacto rigurosa. A pesar de esto, es importante enfatizar que dentro del gobierno existen múltiples programas que son fáciles y rápidos de evaluar que son muy relevantes para la política pública, por lo que existirían espacios para utilizar la evaluación como una herramienta del poder ejecutivo.
- **Evaluación vista como mecanismo de control, más que de innovación y aprendizaje.** En los gobiernos, la evaluación ha estado estrechamente relacionada al control presupuestario. Esto porque la evaluación puede permitir asignar los recursos de manera eficiente a los programas que están cumpliendo con su objetivo. El problema es que, debido a esto, los implementadores de programas pueden percibir la evaluación como un mecanismo de control y no de aprendizaje e innovación, lo que finalmente podría generar cada vez mayor reticencia a la misma y que se pierda gran parte de su valor: el mejoramiento continuo de las políticas públicas.
- **Carácter de bien público de la información.** El aprendizaje que se genera a través de la evaluación de impacto de un programa va mucho más allá de la intervención en específico, pudiendo ser utilizado para diseñar programas similares dentro del país e incluso por gobiernos de otros países¹⁶. Fiszbein (2006) argumenta que como en las evaluaciones de impacto no hay rivalidad en su uso y se cumple el principio de no-exclusión, se puede decir que la evaluación actúa como un bien público tanto a nivel nacional como internacional. También afirma que, debido a ello, los países no tienen muchos incentivos para producir tantas evaluaciones como sería socialmente deseable, ya que solo uno de los actores es el que asume todos los costos, mientras que son muchos los que reciben los beneficios.

Así, nuestro marco conceptual sugiere que la baja producción y uso de evidencia tiene múltiples causas y consecuencias y, por tanto, una adecuada solución debería incorporar elementos que combinen diferentes niveles en la toma de decisiones, junto con todos los actores involucrados en la producción y uso de la evidencia. Además, este marco conceptual también sugiere que una adecuada solución de los problemas expuestos requiere la incorporación de factores institucionales que permitan cambiar los incentivos para los diferentes agentes.

¹⁶ Por ejemplo, gracias a la evaluación rigurosa del programa mexicano Progresá, se cree que las transferencias condicionadas empezaron a implementarse y evaluarse en varios países de Sudamérica (incluyendo Chile con el piloto del Ingreso Ético Familiar) y el mundo.

Experiencia internacional

En el contexto que hasta aquí venimos discutiendo, una parte esencial de nuestro estudio considera la revisión y análisis de múltiples experiencias internacionales. La revisión de lo que han hecho otros gobiernos nos permite recopilar antecedentes y entender las estructuras utilizadas por otros países para tratar de resolver los problemas que hemos diagnosticado. Para este estudio se utilizó una matriz de análisis que se presenta en el Anexo. Aunque la mayoría de los ejemplos que presentamos son de agencias que fueron creadas específicamente para promover la producción de evaluaciones y el uso de su evidencia, nuestra revisión incluyó el análisis de leyes, iniciativas y todo tipo de instituciones. Para hacer una investigación profunda, realizamos una revisión de la literatura e información pública disponible de cada experiencia y en aquellas que consideramos prioritarias, complementamos el análisis con entrevistas a distintos actores –nacionales e internacionales– que participaron en ellas.

Las iniciativas que explicitamos en este documento las hemos considerado prioritarias debido a que cada una de ellas representa tanto un caso o referente exitoso en alguna dimensión en cuanto a la evaluación de políticas públicas, como también presentan problemas en algunas áreas de su desempeño, que también permite sacar lecciones.

La siguiente tabla proporciona una revisión breve de los casos que investigamos:

TABLA 1. **Resumen de experiencias internacionales**

	Descripción	Uso y producción de evidencia
Coneval (México)	Creado el año 2006 para normar y coordinar la evaluación de las acciones que ejecute el Estado y establecer los lineamientos y criterios para la medición de la pobreza. A pesar de estar subordinado a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la autonomía técnica que le da la ley le permite tener autonomía de facto del poder ejecutivo.	Dentro sus funciones principales están el establecer criterios para definir rigurosidad de las evaluaciones sobre mediciones de pobreza y realizar seguimientos a programas sociales. Solo el 2% de las evaluaciones licitadas fueron de impacto durante el periodo 2007-2013, todas publicadas en su sitio web.
Sinergia (Colombia)	Fue creada como una herramienta el año 1994 con el propósito de mejorar la efectividad en la formulación y ejecución de las políticas, programas y proyectos públicos. Su objetivo es medir oportunamente los resultados de la gestión de los administradores públicos. El director de la institución es nombrado por el Presidente y se cambia en cada ciclo político. Sus evaluaciones usualmente se vinculan al ciclo presupuestario.	Es una de las agencias que registra más evaluaciones de impacto. Desde el año 2002 hasta 2012 se han licitado 171 evaluaciones, de las cuales el 46% fueron de impacto. La selección de las firmas evaluadoras o del consultor se hace a través de concursos de mérito, por convocatorias y licitaciones públicas, que utilizan esquemas rigurosos de selección avalados por el Banco Mundial.

<p>Behavioural Insights Unit (Nudge Unit) (UK)</p>	<p>Fue creada durante el año 2010 con la misión de aplicar teoría basada en economía del comportamiento a procesos y programas del gobierno inglés. En sus inicios se creó dentro del gabinete del Primer Ministro, por iniciativa de este. La principal labor del equipo es encontrar formas innovadoras de fomentar que los ciudadanos tomen mejores decisiones.</p>	<p>El Behavioral Insights Team realiza intervenciones basadas en economía del comportamiento, que luego evalúa de forma experimental para comprobar su efectividad. Analiza modificaciones a programas públicos que involucran la toma de decisiones de parte de los ciudadanos. En 2012 la agencia declaró haber ahorrado al gobierno al menos 300 millones de libras esterlinas (Behavioral Insights Team, 2014).</p>
<p>National Institute of Health Care Excellence (NICE)(UK)</p>	<p>Creada en 1999, con el objetivo de mejorar los resultados del uso del sistema público de salud del Reino Unido (National Health System, NHS). Para llevar a cabo esto, realiza evaluaciones de tecnologías, con las que analizan el impacto médico y la costo-efectividad de los programas de las tecnologías de salud¹⁷. También incluye procedimientos, dispositivos y agentes de diagnóstico; y produce guías clínicas que ayudan a los doctores a tomar mejores decisiones dependiendo del diagnóstico del paciente. Se considera una institución cuasi-autónoma no gubernamental, dado que está relacionada al Ministerio de Salud, pero no es controlada directamente por el gobierno.</p>	<p>El NICE no es productor de evidencia, solo usa y analiza la evidencia existente para definir recomendaciones y lineamientos. Para tomar la decisión de qué droga o tratamiento debiera estar disponible en el NHS, NICE se basa en la evidencia que lo respalda, su costo-efectividad y en las contribuciones hechas por la sociedad civil¹⁸. Hasta el momento NICE ha realizado 1.011 guías de recomendación, de las cuales 313 son evaluaciones de tecnología de carácter vinculante para el NHS. Luego de hacerse estas recomendaciones NICE monitorea su cumplimiento a través de reportes internos y externos de cumplimiento.</p>
<p>Government Accountability Office (GAO), Congressional Research Service (CRS), Congressional Budget Office (CBO) (USA)</p>	<p>Son tres las agencias que generan y usan evidencia, sobre todo para alimentar el proceso legislativo de Estados Unidos. La primera en ser implementada fue la Congressional Research Service (CRS), creada en 1914 dentro de la Biblioteca del Congreso. La CRS busca proveer de información relevante a la discusión de nuevas leyes, una especie de <i>think tank</i> interno. En 1921 fue creada la Government Accountability Office (GAO), la Contraloría de Estados Unidos. Su objetivo es mejorar y garantizar la rendición de cuentas del gobierno federal, ya que toma su rol fiscalizador desde el punto de vista de la efectividad de los programas. La tercera agencia, la Congressional Budget Office (CBO), se creó el año 1974 dentro de la Ley de Presupuesto y Control al Bloqueo. Esta agencia busca proveer información sobre las decisiones presupuestarias, materias económicas e impacto fiscal de las políticas¹⁹.</p> <p>Los servicios de las tres agencias se ajustan a los ciclos de tomas de decisiones dada su estrecha relación con el Congreso, pero no obstante lo anterior todas son consideradas instituciones autónomas.</p>	<p>Ninguna de las agencias realiza evaluaciones per se. Sustentan sus informes en evaluaciones realizadas por agencias federales dentro de cada departamento de Estado²⁰.</p> <p>El CRS realiza informes sobre las principales cuestiones de política a pedido de los congresistas y da asistencia en todas las etapas del proceso legislativo. La GAO realiza auditorías e informes de las operaciones de los organismos del ejecutivo con el objeto de determinar si los fondos federales se gastan de forma eficiente y eficaz. Es la única de las agencias congresionales que realiza recomendaciones de política. El año 2013, 79% de las recomendaciones de la GAO fueron implementadas²¹. Finalmente, la CBO asiste al Congreso formulando un presupuesto base para este, ayudando a cumplir el plan presupuestario, analizando el efecto de los mandatos federales y evaluando materias relacionadas con la políticas económicas y presupuestarias.</p>

Fuente: elaboración propia.

17 Como lo son los productos farmacéuticos y biofarmacéuticos.

18 A través de organizaciones de pacientes, profesionales de la salud, expertos y otros interesados.

19 Ver *About CBO, Our Founding* (2011). Disponible en: <http://www.cbo.gov/about/our-founding>

20 A modo de ejemplo, el Departamento de Educación de Estados Unidos cuenta con una agencia evaluadora: el Institute of Education Sciences.

21 Dicha institución estima que la implementación de sus recomendaciones generó ahorros por 51.1 billones de dólares.

Conclusiones preliminares de las experiencias internacionales revisadas

Las experiencias previas son interesantes y aportan distintas características relevantes para considerar en el diseño de una propuesta de institucionalidad que se adapte al contexto chileno. Sin embargo, ninguna de estas experiencias consigue en su totalidad promover de forma institucionalizada la producción y buen uso de evidencia rigurosa. Algunas de las dimensiones más relevantes que rescatamos de estas experiencias son:

- El carácter multidimensional de las diferentes iniciativas, donde por ejemplo el grado de autonomía *de jure* y *de facto* varía ampliamente. También varía el tipo de información que producen y con qué poder del Estado se relacionan directamente.
- Varias de estas experiencias hacen latente la dependencia de la producción y uso de evidencia a la voluntad del poder político, lo que parece casi tan importante como los aspectos *de jure*.
- El grado con el cual se comunica a la sociedad no es homogéneo. El caso del Behavioral Insights Team en Inglaterra es particular por su alcance en prensa y la divulgación de algunos de los resultados relevantes de las evaluaciones. De acuerdo con un diagnóstico de Sinergia realizado por Mackay (2007), la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) de Colombia ha realizado esfuerzos importantes para transmitir los resultados de las evaluaciones a la sociedad civil. Castro (2009) destaca los reportes trimestrales y semestrales y el Sigob²² (Sistema de Seguimiento a las Metas de Gobierno) como grandes aportes para hacer llegar la información a académicos, centros de investigación, expertos, entre otros. Del mismo modo, la GAO ha exhibido un alto grado de compromiso con mantener comunicada a la sociedad y al Congreso de sus estudios, publicando mensualmente resúmenes de todas las publicaciones realizadas, construyendo rankings de lectoría y velando por mantener un fácil acceso a toda la información. Sin embargo, no hemos encontrado evidencia de casos exitosos en los que la sociedad civil se involucre lo suficiente para exigir evidencia rigurosa sobre el diseño de políticas públicas.
- El nivel de seguimiento a los resultados de las evaluaciones también varía considerablemente. Dentro de las experiencias presentadas, las que otorgan carácter vinculante sobre los resultados de algunas evaluaciones son NICE en Inglaterra y la GAO en EE.UU. Otros esfuerzos por dar seguimiento a los resultados de las evaluaciones, como en el caso de Coneval o de la Dipres, parecieran depender de la voluntad de los implementadores de políticas públicas.
- Así mismo, se puede observar que el involucramiento de cada una de las instituciones que promueve la evaluación es variado: Sinergia, Coneval y Dipres licitan el desarrollo de la mayoría de las evaluaciones, la NICE y la GAO solamente procesan los resultados de las evaluaciones, mientras que el Behavioral Insights Team realiza directamente las evaluaciones. Estas

22 Se puede acceder al SIGOB en <https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/>

diferencias también se dan en el tipo de evaluaciones que promueve cada institución. Con excepción del Behavioral Insights Team y el NICE, el resto de las experiencias no se especializan en evaluaciones de impacto rigurosas y, en algunos casos, estas suelen tener poca importancia.

- Finalmente, es interesante mencionar la política de la agencia NICE de utilizar estándares para medir la calidad de la evidencia utilizada. Como sabemos, la calidad de la evidencia varía y su clasificación permitiría discernir entre evidencia o recomendaciones confiables de las que no lo son, mejorando el uso de la evidencia.

Propuestas de política

El problema que estamos abordando en este estudio es multidimensional, y difícilmente podrá ser solucionado con una única medida, iniciativa o institución que se haga cargo de todos los asuntos que hemos discutido. A partir de esta premisa, buscamos separar nuestro análisis en distintas áreas definidas en base a las necesidades de cada una y a la institucionalidad o leyes necesarias para resolverlas.

Para identificar estas áreas nos basamos en el diagrama usado por Bello et al (2012) para definir el diseño institucional de su propuesta (ver Figura 1). Ese trabajo menciona dos componentes principales para el diseño de una agencia de evaluación: 1) la interacción entre el ciclo de decisión política y las políticas del Ejecutivo, y 2) la autonomía del Ejecutivo. A partir de estos, definen cuatro cuadrantes e indican que el diseño de una nueva institucionalidad debe recaer en uno de ellos.

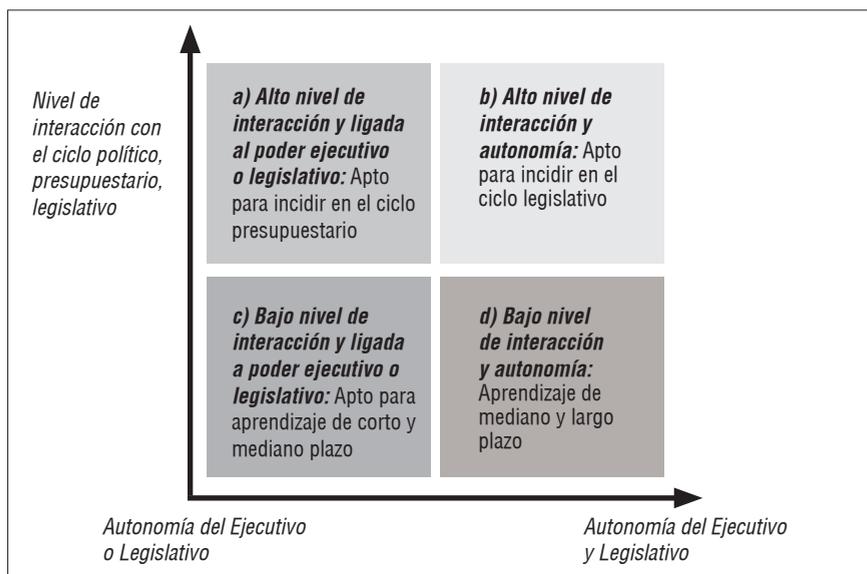
En esta investigación ampliamos estos criterios para usarlos más allá del diseño de una agencia. Partimos por integrar al poder legislativo, que también cumple un rol muy relevante en el uso y producción de evidencia. Además, en nuestras propuestas consideramos que la respuesta óptima de política probablemente no corresponde a elegir una sola institución que se ubique en solo un punto de este plano, si no que más bien la discusión conceptual y la evidencia comparada sugieren que una respuesta óptima implica la generación de iniciativas e instituciones que se ubican en los diferentes cuadrantes.

Las dimensiones estructurales las definimos como: la interacción con el ciclo político, entendiéndose como el grado en que la institución depende de los plazos que se dan en la gestión del Estado, como lo son los plazos presupuestarios, de gobierno y legislativos; y el grado de autonomía de las decisiones de la entidad o iniciativa con respecto al poder ejecutivo y legislativo de la entidad o iniciativa.

Cuando hablemos de baja autonomía, estaremos indicando que la propuesta está ligada al poder ejecutivo o legislativo y cuando hablemos de alta autonomía, nos referiremos a que la propuesta tiene autonomía de ambos poderes.

Las dos dimensiones se pueden graficar como se muestra en la Figura 1:

FIGURA 1. Descripción de los cuadrantes en que se puede ubicar una agencia o iniciativa



Fuente: elaboración propia.

Para el diseño de las propuestas utilizamos las dimensiones y cuadrantes como guías y no como únicos factores. Luego de definir el plano, las propuestas fueron diseñadas considerando su implementabilidad, factibilidad y costos, entre otros.

En nuestras propuestas le daremos particular importancia al rol de la sociedad civil en que se utilice la evidencia producida. Instituciones que usen y produzcan evidencia pueden influir hasta cierto punto en las decisiones que se toman²³, por lo que consideramos que la capacidad de influir en la política pública tiene que venir desde la sociedad civil. Es por ello que proponemos que las distintas instituciones propuestas tomen un rol proactivo en esta área, incentivando la participación de la población general.

Cabe mencionar que la autonomía metodológica se considera como un elemento deseable en todas las instituciones que se propongan, más allá de su nivel de autonomía política del poder ejecutivo y legislativo.

En general, las ventajas más importantes de tener una alta interacción con el ciclo político es que permite influir en las decisiones que se toman en los plazos

²³ Puede ser difícil, indeseable o incluso sub óptimo crear instituciones que tengan capacidad vinculante en las decisiones políticas. Son muchos los factores que se tienen que considerar y la evidencia debe ser uno más de ellos.

presupuestarios, de gobierno y legislativos según sea el caso. Una institución que no se adapte a estos podría tener dificultades para influir, sostenidamente en el tiempo, en instancias como la definición del presupuesto anual o el proceso de aprobación y discusión de una ley. Por otro lado, las desventajas más grandes de estar fuertemente vinculados al ciclo político es que fomenta una mirada cortoplacista de la evaluación de programas u otro tipo de iniciativas.

La autonomía también tiene ventajas y desventajas que deben ser consideradas. Un aspecto positivo es la capacidad de las iniciativas o instituciones más autónomas de producir investigación de mayor calidad técnica, lo que ayudaría a que sus estudios sean más confiables. También este tipo de instituciones son útiles cuando se requiere tomar decisiones que no sean basadas en criterios estrictamente políticos. Sin embargo, las instituciones con mayor autonomía pueden verse mermadas en su labor por no tener las mismas herramientas que tendrían estando dentro del poder ejecutivo o legislativo. Otras posibles desventajas serían la falta de rendición de cuentas que tienen y los altos costos que a veces son asociados a este tipo de instituciones por la mayor complejidad y burocracia que éstas pueden significar.

A partir de las consideraciones anteriores hemos identificado cuatro áreas que se pueden ver en la Figura 1 y que utilizaremos para enmarcar las propuestas de este estudio.

1. Alto nivel de interacción con el ciclo político y ligado al poder ejecutivo o legislativo

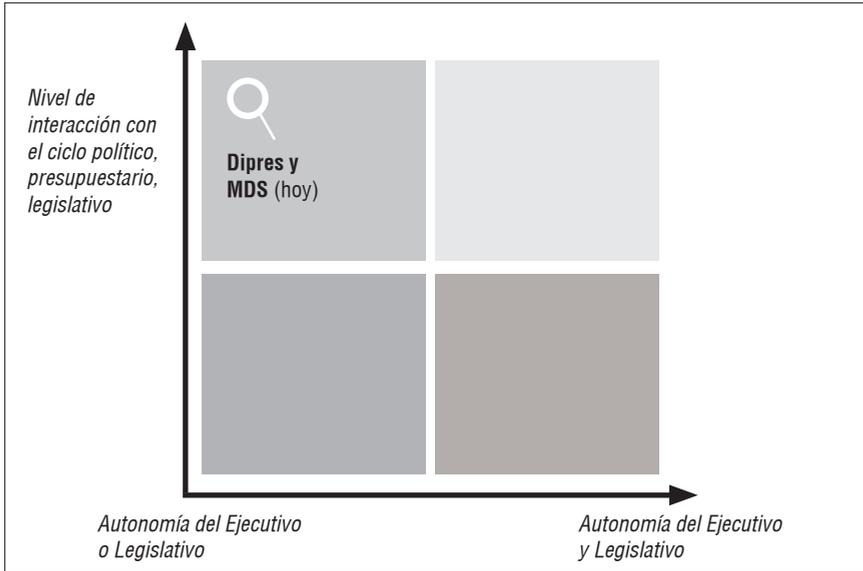
Esta estructura permitiría instituciones que sean parte del poder ejecutivo o legislativo y al mismo tiempo que sus plazos estén relacionados a un ciclo político, presupuestario o legislativo. Estos dos aspectos harían de este cuadrante un espacio propicio para influir en las decisiones presupuestarias del gobierno, ya que podrían permitir tener el control político necesario para priorizar cuáles intervenciones evaluar, y cumplir con los plazos que requiere el ciclo presupuestario.

Actualmente la Dipres y el Ministerio de Desarrollo Social desempeñan el rol que debe cumplir una institución en este cuadrante: ser una herramienta del gobierno para poder tomar decisiones con respecto a su presupuesto. Por ello nuestras propuestas en este apartado se enfocan en fortalecer la evidencia producida por Dipres y en fomentar el uso de evidencia rigurosa.

Propuesta 1. Crear un comité asesor que actúe como árbitro en las evaluaciones de Dipres

Actualmente, en las evaluaciones gestionadas por la Dipres existen tres actores relevantes: Dipres, el Ministerio que ejecuta el programa y la consultora que ganó la licitación para evaluarlo. Cuando existen diferencias sobre la metodología a utilizar o sobre otro tipo de decisiones técnicas, como las que

FIGURA 2. **Propuestas primer área de análisis**



Fuente: elaboración propia.

se observan en las respuestas institucionales de los ministerios al informe final de evaluación, no hay un árbitro que esté fuera de los intereses institucionales de cada institución.

Proponemos crear un consejo similar al que asesora actualmente al Ministerio de Desarrollo Social sobre los aspectos técnicos de la CASEN, pero de forma institucionalizada y que no dependa de la voluntad política del gobierno de turno²⁴. El comité estaría compuesto por seis consejeros con perfil académico que recibirían consultas en casos donde existan diferencias en decisiones técnicas en el diseño del estudio. Además, opinarán en las distintas etapas del estudio sobre si la metodología utilizada puede estimar confiablemente el impacto del programa. Sus actas serían públicas, y sus recomendaciones, no vinculantes.

Propuesta 2. Modificar el formulario de evaluación ex ante de Dipres y MDS

El fin de un programa es cumplir con ciertos objetivos, pero puede pasar que los que lo implementan se olviden de ello y se convencen de que su programa funciona, más allá de si realmente cumple el objetivo en cuestión. Con el fin de fomentar una mirada centrada en alcanzar los objetivos, proponemos agregar a los formularios de evaluación ex ante de Dipres (Formulario E, usado para los programas no sociales) y del Ministerio de Desarrollo Social (Formulario de Evaluación ex ante, usado para los programas sociales) una

²⁴ En el caso particular de la comisión que asesora los aspectos técnicos de la CASEN se mantuvo por la voluntad del gobierno actual, pero cualquier gobierno futuro podría disolverla.

sección donde se realice un análisis de otros posibles programas o políticas que podrían cumplir el mismo objetivo²⁵.

Además, para fomentar el uso de evidencia rigurosa proponemos que en la sección del Formulario E (Dipres) donde se pide que se “señale la metodología o evidencia, que le permitió definir la situación actual y proyectada con programa” también se indique el nivel de calidad de la evidencia usada. Para ello se pueden usar los niveles de calidad de evidencia definidos por Farrington et al. (2002, p. 16-17). Este sería un primer paso para promover la utilización de evidencia rigurosa y dar a entender que existen distintos tipos de evidencia. Para el caso del formulario del Ministerio de Desarrollo Social, proponemos que también se pida explícitamente la metodología o evidencia que permite argumentar el posible impacto del programa. Como en la propuesta para Dipres, se recomienda que la evidencia vaya acompañada de una medición de su calidad.

Propuesta 3. Realizar mayores esfuerzos para acercar los estudios de Dipres y MDS a la sociedad civil

Con el fin de acercar los resultados y conclusiones de las evaluaciones a la sociedad civil, proponemos que tanto la Dipres como el Ministerio de Desarrollo Social hagan esfuerzos significativos por acercarse al público general. En ambas instituciones existen espacios para mejorar cómo se muestra la información a los usuarios de su sitio web, y siempre se pueden hacer mayores esfuerzos de colaboración con los medios de comunicación.

En particular, en el caso de la Dipres, es claro que se puede mejorar cómo se muestran y se pueden identificar las evaluaciones. En su página web solo se despliega la opción de descargar las evaluaciones, sin ningún procesamiento previo o buscador que ayude a encontrar más fácilmente la información o no tener que leer los informes completos. Un ejemplo de cómo desplegar de mejor forma la información para el público general se encuentra en el Banco Integrado de Programas Social (www.programassociales.cl), donde el Ministerio de Desarrollo Social sube las evaluaciones ex ante de sus programas, permite buscarlas fácilmente y provee un resumen de cada evaluación. Como primer paso, en la Dipres se pueden hacer esfuerzos en la misma dirección.

2. Bajo nivel de interacción con el ciclo político y ligado al poder ejecutivo o legislativo

Esta dinámica podría permitir un esquema donde sea útil la influencia del poder ejecutivo y legislativo, pero en plazos menos acotados que el ciclo presupuestario. Una unidad o institución que se posicione en este cuadrante podría utilizarse como una herramienta de aprendizaje del gobierno.

²⁵ Actualmente el formulario de Evaluación ex ante del Ministerio de Desarrollo Social pide información sobre “Otros programas o iniciativas que han abordado el mismo problema”. Cabe aclarar que esta pregunta busca ver si el programa propuesto provoca duplicidad, mientras que la modificación que proponemos busca que se piensen posibles alternativas para el programa que se está proponiendo.

Propuesta 4. División de Aprendizaje

Actualmente es posible crear programas, pilotarlos, o impulsar cambios en sus componentes centrales sin necesidad de aprobación legislativa. Esta posibilidad permite probar nuevas intervenciones, o mejorar programas existentes.

Para estos casos, la evaluación puede ser una herramienta central para el aprendizaje. Una evaluación de impacto bien hecha permitiría, por ejemplo, saber si un piloto efectivamente está cumpliendo los objetivos que se esperan, y también podría dar respuestas sobre si se deben hacer cambios a programas ya existentes. En base a este aprendizaje, el pilotaje y su evaluación rigurosa nos ayudarían a escalar a nivel nacional programas que sabemos que funcionan, evitando gastar recursos en programas inefectivos. Lamentablemente, esta herramienta es subutilizada debido a la falta de capacidad técnica de quienes están a cargo de tomar estas decisiones y por la falta de recursos monetarios para evaluar rigurosamente los pilotos.

Nuestra propuesta pretende crear una nueva institucionalidad, inspirada en el espíritu de aprendizaje del Behavioural Insights Team, con autonomía metodológica y gran capacidad técnica que resuelva los requerimientos de los ministerios para la evaluación de programas pilotos o nuevos componentes de programas. Un factor esencial para su funcionamiento es que no se ligue la evaluación a una herramienta de control o castigo, por lo que proponemos que esta división esté en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segres), separada del proceso presupuestario y de control del gasto.

Este organismo debiera estar a cargo tanto de las evaluaciones a modificaciones pequeñas de los programas, como de nuevas modalidades o cambios mayores, y de la evaluación de impacto prospectiva de programas nuevos.

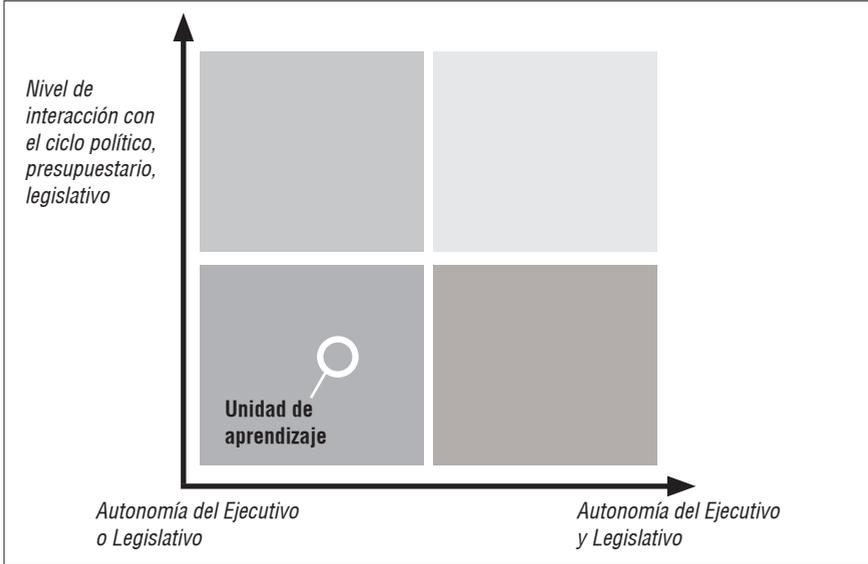
Además, proponemos que la División de Aprendizaje se haga cargo de la capacitación de los funcionarios públicos sobre el uso de la evaluación de impacto como método de aprendizaje y para medir la efectividad de un programa. Esto es particularmente relevante para impartir conocimiento técnico descentralizado e instaurar cultura de evaluación dentro de los ministerios.

Objetivo de la División: Generar y fomentar aprendizaje e innovación en el Estado realizando evaluaciones de impacto rigurosas y capacitando a los funcionarios públicos sobre la evaluación de programas.

Funciones:

1. **Ejecutar**, en base a los requerimientos de las reparticiones del Estado, **evaluaciones de impacto** rigurosas para evaluar pilotos de nuevos programas o modificaciones a programas existentes, pudiendo también proponerles evaluaciones. Para cada evaluación realizada existirá un reporte detallado de la evaluación y se publicarán los datos utilizados con el fin de poder replicar los resultados de los estudios, siempre privilegiando la privacidad de las personas involucradas.

FIGURA 3. **Propuestas segunda área de análisis**

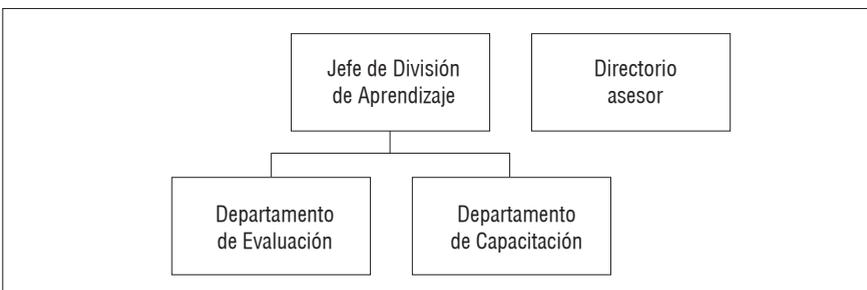


Fuente: elaboración propia.

2. Proponer a los ministerios mejoras a programas o nuevas **intervenciones** innovadoras de **corto o mediano** plazo a ser evaluadas prospectivamente dentro del espíritu del BIT de Reino Unido.
3. **Capacitar** a los Departamentos de Estudios de cada ministerio y reparticiones de gobierno sobre cómo evaluar impacto y sobre cómo utilizar la evaluación de impacto como método de aprendizaje.
4. **Publicar material sobre metodología de evaluación de impacto:** la División dispondrá de material de capacitación sobre metodología de evaluación de impacto accesible públicamente. Además, publicará anualmente una cuenta pública, al igual que la GAO y el BIT. Se recomienda que el primer informe se realice tres años después de la puesta en marcha de la división.

Estructura:

FIGURA 4. **Estructura División de Aprendizaje**



Fuente: elaboración propia.

Jefe de División de Aprendizaje: se propone una división dirigida por un jefe elegido por el Presidente de la República a partir de una terna entregada por el Consejo de Alta Dirección Pública. Se busca un profesional con un perfil técnico y con conocimientos sobre evaluación de impacto.

Directorio asesor: con el fin de conectar a esta división con lo que se está haciendo en la academia y para resguardar la rigurosidad metodológica, se propone un directorio asesor presidido por el Jefe de División. Se propone un directorio de cinco miembros elegidos por el Presidente de la República a través del sistema de Alta Dirección Pública.

Departamento de Evaluación: este departamento estará encargado de suplir la demanda de evaluaciones de los ministerios y de proponer evaluaciones a estos. Para ello se requieren recursos humanos con alta capacidad técnica. El jefe de este departamento será elegido a través del sistema de Alta Dirección Pública. Será él el responsable de la contratación de los investigadores del departamento, realizando concursos públicos a través del Servicio Civil.

Departamento de Capacitación: este departamento estará encargado de capacitar a los Departamentos de Estudio de los ministerios y de otras reparticiones del Estado en el uso de la evaluación de impacto rigurosa como herramienta de aprendizaje. Al igual que el jefe del departamento de evaluación, el jefe de este departamento será elegido a través del sistema de Alta Dirección Pública y será responsable de la contratación de sus investigadores realizando concursos públicos a través del Servicio Civil. Como mínimo deberá capacitar a las contrapartes de las evaluaciones de impacto realizadas por Dipres, a la misma unidad y, en general, a cualquier funcionario público que esté actuando como contraparte de una evaluación de impacto.

Propuesta 5. Fondo de aprendizaje para pilotear nuevos programas o modificaciones a existentes

Proponemos crear un fondo anual, asignado por la División de Aprendizaje en base a las prioridades del gobierno, que financie la evaluación prospectiva rigurosa de nuevos programas o modificaciones a programas existentes. Proponemos que se financie, en un principio, la evaluación de seis pilotos anuales.

3. Alto nivel de interacción con el ciclo político y con autonomía del poder ejecutivo o legislativo

El poder legislativo, por diversidad política y por los plazos de discusión y aprobación de leyes, necesita información que sea creíble por los distintos sectores políticos y que sea relevante según los tiempos legislativos. Una institucionalidad en este cuadrante podría permitir hacerse cargo de los dos requerimientos, ya que tendría la autonomía necesaria para que las decisiones tomadas por esta entidad tengan la confianza de los parlamentarios y permitiría además, ajustarse al ciclo legislativo.

Propuesta 6. Agencia legislativa que alimente la discusión parlamentaria

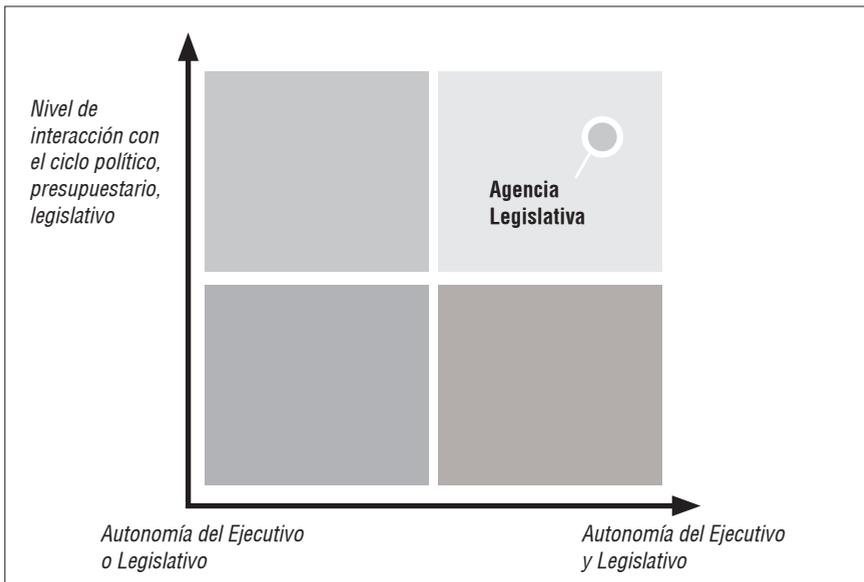
Actualmente, el trabajo de las Cámaras que componen el Congreso de Chile se divide en comisiones, donde la discusión y la elaboración de proyectos de ley es alimentada por los parlamentarios a través de investigaciones propias basadas en experiencias nacionales e internacionales, la participación de actores relevantes de la materia tratada, el trabajo de centros de estudios aliados con cada bancada e informes de la Biblioteca del Congreso Nacional, si estos fueran solicitados.

Aun cuando los esfuerzos no son pocos y la formulación de proyectos de ley exhiben cada vez más uso de evidencia, creemos que la discusión legislativa podría aprovechar mejor los espacios investigativos. Los beneficios de contar con más asesorías técnicas y con más evidencia no solo se traducen en legislaciones mejor diseñadas y fundamentadas, sino también influye en la capacidad de generar nuevas propuestas por parte del Congreso. Siguiendo este mismo principio, la Biblioteca del Congreso, desde el año 2006, inició un proceso de reestructuración y modernización, que incluía la entrega de servicios de asesorías técnicas parlamentarias. El año 2009 recibió el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para continuar su proceso de modernización dentro del marco del proyecto BCN-Innova. En este proceso se dieron más pasos hacia el perfeccionamiento de dichas asesorías, estableciendo tipos, criterios e indicadores de calidad, parcialidad y objetividad.

Bajo la premisa de alimentar la discusión legislativa y basándonos en la experiencia internacional es que proponemos una institucionalidad con un alto nivel de interacción con el ciclo político, que proporcione análisis sobre el impacto de las políticas de manera oportuna, de iniciativa propia, públicos y basados en evidencia. También estudiaría el impacto fiscal de las políticas propuestas, como lo hace la Congressional Budget Office, y sería capaz de realizar estudios requeridos por los parlamentarios, de manera de reforzar y profundizar la discusión parlamentaria. De cierta manera, las agencias del Congreso de Estados Unidos cumplen en conjunto roles investigativos y de análisis, y creemos que hay aspectos de estas que vale la pena rescatar. Proponemos una institucionalidad autónoma, tanto del Congreso, del Ejecutivo, y apartidista. Esto es especialmente importante para su validación en todo el espectro político y asegurar su uso en la discusión legislativa.

Además, es de vital importancia también para establecer un nexo con la ciudadanía a través de la prensa y el trabajo con grupos de interés sin ser “capturado”. Es necesario aclarar que no se busca reemplazar en ningún caso los criterios normativos que moldean y definen las decisiones parlamentarias. Los miembros del Congreso fueron elegidos por vías democráticas y la discusión normativa que ellos puedan sostener perfila criterios de decisión que finalmente son el reflejo de una democracia sana.

FIGURA 5. **Propuestas tercer área de análisis**



Fuente: elaboración propia.

Objetivo de la Agencia: Apoyar al Congreso en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales, contribuyendo a informar el debate legislativo y a la sociedad civil de la evidencia existente de forma oportuna, objetiva y apartidista.

Funciones:

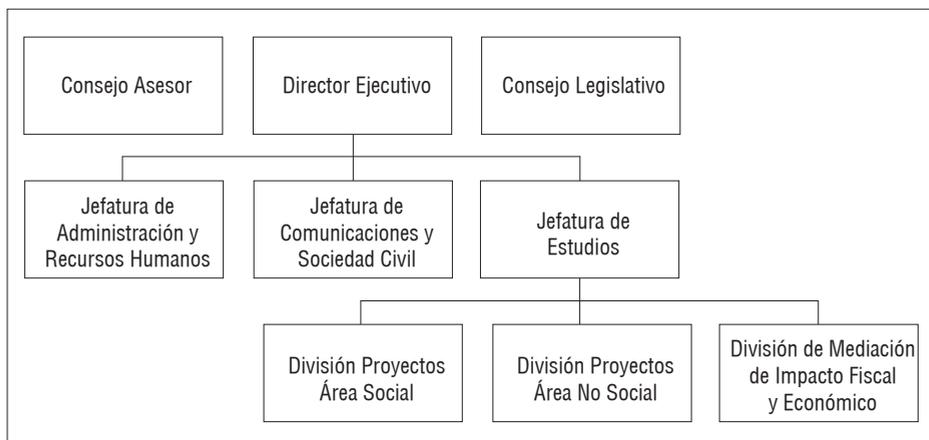
1. **Alimentar la discusión legislativa y a la sociedad civil** a través de investigaciones, análisis y recopilación de experiencias internacionales, publicaciones y estudios propios. Anticipándose a futuras discusiones legislativas, los objetivos de investigación serán fijados por el Comité Asesor dentro de una agenda semestral de investigación. Este tipo de publicaciones deberá ser el foco principal de la Agencia, la que pretende ser una entidad que busca entregar herramientas al Congreso para ser un espacio más propositivo en la generación de políticas públicas. El proceso de investigación y la presentación de conclusiones al Congreso se hará a través de las comisiones competentes. Dichos informes o estudios no pretenden realizar recomendaciones de política de ningún tipo, solo presentar la información contraponiendo beneficios y costos de lo que se esté estudiando.
2. **Realizar estudios a petición de las comisiones de trabajo de las Cámaras**, teniendo como prioridad aquellos trabajos requeridos por Comisiones Mixtas, dado el carácter resolutivo de dichas comisiones. Podrá colaborar con la labor de investigación de la Biblioteca del Congreso, si alguna comisión o miembro del Congreso lo requiriera. La capacidad de respuesta a dichos requerimientos está supeditada a la agenda anterior, la asignación

de tareas queda a criterio de los jefes de las divisiones de la Jefatura de Estudios (ver Figura 6).

3. **Realizar presupuesto base y predicciones de largo plazo para cada nuevo Congreso** y actualizarlo anualmente. Este busca predecir el contexto futuro de mantenerse constantes las leyes y regulaciones actuales. Este enfoque permite que este presupuesto base sea utilizado como punto de referencia para los miembros del Congreso.
4. **Realizar análisis de impacto fiscal y económico de políticas** en discusión, de manera de detectar fallas en el diseño, minimizar potenciales externalidades y anticipar **potenciales contextos futuros**.
5. **Realizar análisis de costo-beneficio del gasto fiscal** y análisis de costos de implementación de cada ley aprobada por el Congreso y también análisis de costos de propuestas legislativas y otras etapas del proceso legislativo a pedido de algún comité o del liderazgo del Congreso. Además de los análisis de costo-beneficio de los gastos fiscales (estimación de efectos, pros y contras) que sean requeridos por los parlamentarios.
6. **Incorporar a la sociedad civil** como actor en las discusiones legislativas, a través de sondeos de opinión pública, comunicación efectiva de investigaciones y proyectos de ley, trabajo activo con prensa y medios de comunicación.

Estructura:

FIGURA 6. Estructura Agencia Legislativa



Fuente: elaboración propia.

Director Ejecutivo: se propone una entidad dirigida por un Director Ejecutivo, elegido a través del sistema de Alta Dirección Pública y aprobado por el Senado por dos tercios de sus miembros en ejercicio²⁶. Este es responsable de la comunicación directa con la rama legislativa a través de un Consejo Legislativo y de responder ante el Consejo Asesor.

²⁶ Similar a lo dispuesto en Ley 20.285 para la designación del Consejo de Transparencia y a lo dispuesto en la Ley 20.600, referente a la designación de Ministros del Tribunal Ambiental.

Consejo Asesor: conformado por los presidentes de la Cámara y del Senado, además de expertos del mundo académico²⁷. Su directiva es elegida por mayoría simple entre todos sus miembros. Su misión es velar por la rigurosidad académica e imparcialidad del trabajo de la Agencia. Además, es responsable de establecer criterios y tendencias a considerarse dentro del análisis estratégico de largo plazo y establecer los tópicos de investigaciones prioritarios para nutrir al Congreso.

Consejo Legislativo: es el espacio de comunicación directo entre la Agencia y el Congreso, está compuesto por un líder de cada Comité de la Cámara y el Senado, el Jefe de Comunicaciones y Sociedad Civil y es presidido por el Director Ejecutivo. En este consejo se comunican las publicaciones realizadas al Congreso y se establecen metodologías de trabajo con las comisiones.

Jefatura de Comunicaciones y Opinión Pública: su función es comunicar a la sociedad civil todas las publicaciones de la Agencia e incorporar al debate público el uso de evidencia en el diseño de políticas públicas, trabajando directamente con distintos medios de comunicación. Busca incorporar a la sociedad civil en el debate legislativo a través de evaluaciones cualitativas de opinión para levantar necesidades de evaluación y ayudar de esta manera al Congreso a legislar en materias prioritarias.

Jefatura de Administración y Capital Humano: oficina de gestión administrativa, cuyo objetivo es colaborar con los directores de las áreas de proyectos a reclutar, retener y capacitar a los profesionales de la Agencia promoviendo el talento en un contexto multidisciplinario.

Divisiones de Proyectos Sociales y No Sociales: busca proveer información oportuna y objetiva respecto a políticas, regulaciones y/o programas sociales necesaria para el trabajo legislativo. Cada división se encuentra bajo la dirección de un Director de Estudios elegido a través del Sistema de Alta Dirección Pública y cuenta con un equipo multidisciplinario de profesionales elegidos a través de la gestión de la Jefatura de Administración y Recursos Humanos y el Director de Estudios.

División de Medición de Impacto Fiscal y Económico: Busca proveer información oportuna y objetiva respecto al impacto fiscal y económico de políticas, regulaciones y/o programas necesarios para el trabajo legislativo. La División de Medición se encuentra bajo la dirección de un Director de Estudios elegido a través del Sistema de Alta Dirección Pública y cuenta con un equipo multidisciplinario de profesionales elegidos a través de la gestión de la Jefatura de Administración y Recursos Humanos y el Director de Estudios.

²⁷ Para resguardar la calidad se podrían usar criterios utilizados, por ejemplo, para formar el Comité Asesor de Vacunas y Estrategias de Inmunización, del Ministerio de Salud, de acuerdo a lo establecido en el Decreto N° 16.

Este estudio no descarta la posibilidad de que sea la Biblioteca del Congreso Nacional quien se haga cargo de las responsabilidades propuestas. Sin embargo, es necesario considerar que de la experiencia internacional se desprende la necesidad de infraestructura y capacidad técnica para atender la multidimensionalidad de las materias cubiertas por el análisis parlamentario. Hoy el presupuesto de la Biblioteca del Congreso es de \$ 10.500 millones de pesos, y está por debajo del presupuesto con el que cuentan las agencias norteamericanas, comparación válida si se aspira a que la institucionalidad propuesta se haga cargo de algunos aspectos de dichas instituciones²⁸. A modo de ejemplo, la Agencia propuesta busca incorporar y potenciar las tareas de la unidad de asesoría presupuestaria. Hoy la Biblioteca sería incapaz de asumir este nuevo rol, teniendo en consideración que aunque la capacidad instalada y desarrollo técnico que se ha observado en la reestructuración de la Biblioteca da cuenta de los esfuerzos que se han tomado en dicha dirección, creemos que aún son insuficientes. La mencionada reestructuración de la Biblioteca del Congreso, consideró como marco de referencia el CRS, es por esto que consideramos como incompleta la capacidad instalada actual con respecto a la funcionalidad que pretendemos para la nueva institucionalidad.

Además, la Biblioteca hoy no cuenta con la autonomía suficiente, por un lado considerando la dependencia directa de su director de ambos presidentes de la Cámara y Senado, además de la inexistencia de un directorio o consejo asesor independiente que permita mantener la cohesión con el ciclo político, pero a la vez permita una gestión y fijación de prioridades autónoma. Si se busca implementar la institucionalidad propuesta a través de la Biblioteca del Congreso, se podría considerar la creación de un consejo asesor experto externo y ampliar el directorio, incluyendo quizás expresidentes del Senado o Cámara de Diputados, buscando velar por una gestión autónoma sin alejarse del ciclo parlamentario.

Una propuesta mixta puede concebirse como un proyecto factible, dado que no descarta los esfuerzos y capacidad instalada actual de la Biblioteca, pero reconoce los nuevos desafíos que pueden escapar de las actuales atribuciones de dicha entidad y pueden ser cubiertos de manera costo eficiente por una institucionalidad nueva.

4. Bajo nivel de interacción con el ciclo político y con alta autonomía del poder ejecutivo o legislativo

Las instituciones o iniciativas que se alojan en este cuadrante tienen la capacidad de definir agendas alejadas de los ciclos políticos y de decidir autónoma-

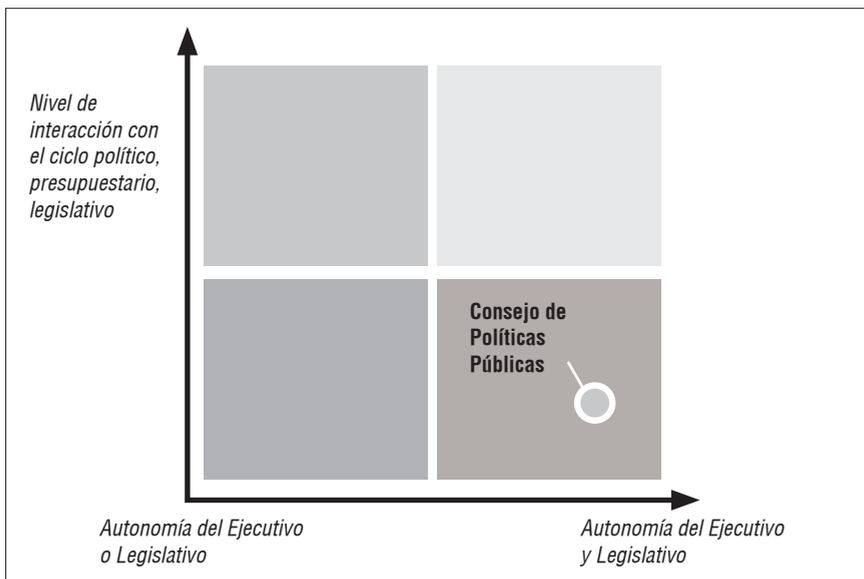
²⁸ Solo considerando el presupuesto de la CBO y CRS el sistema legislativo suma \$89.746 millones de pesos aproximadamente, alrededor de \$168 millones por parlamentario anuales. No consideramos en este sentido a la GAO, puesto que lo que esperamos que replique la institucionalidad propuesta es la creación de evaluaciones a partir de información ya existente. En ese sentido, es clave la interacción de la institucionalidad legislativa con las institucionalidades propuestas.

mente. Esta estructura permite instituciones del Estado que piensen y evalúen en el largo plazo e iniciativas que impulsen acciones desde la sociedad civil.

Propuesta 7. Consejo de Políticas Públicas

Actualmente pareciera difícil encontrar instituciones en el Estado con capacidad de análisis de largo plazo. Esta propuesta pretende crear una agencia que se encargue de planificar y evaluar en el largo plazo políticas públicas. Para no ser directamente influenciado por el poder ejecutivo o legislativo y no someterse a los tiempos de estos, solo en este cuadrante podría funcionar.

FIGURA 7. **Propuestas cuarta área de análisis**



Fuente: elaboración propia.

Objetivo de la unidad: Apoyar al Estado a identificar y prepararse para los principales desafíos de largo plazo y evaluar el desempeño de las políticas que se han hecho cargo de los desafíos pasados o actuales.

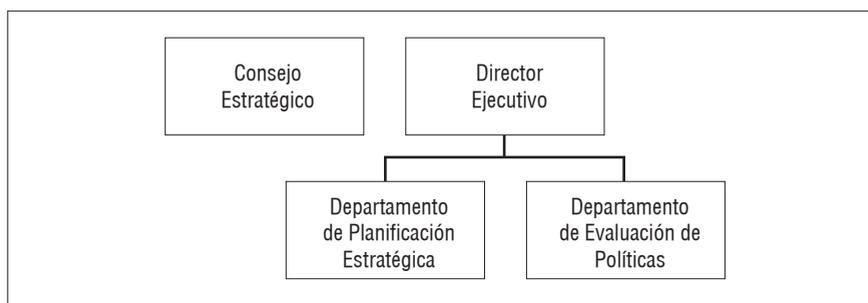
Funciones:

1. Elaborar **análisis estratégicos** de las temáticas más importantes para Chile en el mediano y largo plazo (5, 10 y 20 años), **considerando las tendencias mundiales** que pudiesen afectar al país y el efecto futuro de políticas en curso. Dicho informe se construirá cada cinco años y será actualizado anualmente. No busca hacer recomendaciones de política, pero sí entregar un diagnóstico teniendo en cuenta diferentes potenciales escenarios de política y que consideren legislaciones actuales y escenarios que están siendo discutidos en el Congreso.

2. **Potenciar la investigación de políticas públicas** realizando anualmente **llamados a concurso de investigación**, fomentando el desarrollo de investigaciones sobre los desafíos claves identificados, cuyas temáticas serán definidas por los jefes de evaluación y planificación en conjunto con el Director Ejecutivo y posteriormente aprobados por el Consejo Asesor. El objetivo de las investigaciones será profundizar en los desafíos de largo plazo para Chile.
3. El Consejo se hará cargo de la evaluación del impacto de políticas que por su duración estén fuera de los ciclos político, presupuestario o legislativo, permitiendo evaluar políticas estratégicas para el Estado que no serían evaluadas por otras instituciones.

Estructura

FIGURA 8. Estructura Consejo de Políticas Públicas



Fuente: elaboración propia.

Consejo Estratégico: el perfil académico y la experiencia en el campo de las políticas públicas son claves para la conformación de este Consejo, los miembros deberán cumplir con altos estándares y requisitos²⁹, pues son ellos lo que fijarán los objetivos de investigación, recomendarán pautas metodológicas y velarán en conjunto con el Director Ejecutivo por la rigurosidad y fiabilidad de los resultados. Proponemos cinco consejeros elegidos a través del Sistema de Alta Dirección Pública y designados por el Presidente, previo acuerdo de dos tercios del Senado. La duración y rotación de estos será de manera similar a los consejeros del Banco Central chileno: durarán en sus funciones por periodos de 10 años y los primeros consejeros durarán 2, 4, 6, 8 y 10 respectivamente, de manera de que exista cambio de consejero cada dos años.

Director Ejecutivo: el Consejo Asesor seleccionará al Director Ejecutivo a partir de una terna de candidatos seleccionados a través del Sistema de Alta Dirección Pública. El Director Ejecutivo será elegido por un plazo de tres años, con posibilidad de reelección para dos periodos consecutivos. Es el responsable directo de la contratación del personal de ambos departamentos y es quien debe velar por el cumplimiento de los objetivos de investigación de forma rigurosa y fiable.

²⁹ Estudios de postgrado, haber participado en publicaciones e investigaciones, tener conducta intachable como investigador (cumplir con fondos a los que se haya inscrito).

Departamento de Planificación Estratégica: equipo de investigadores, liderados por un jefe de departamento, encargados de confeccionar los planes de 5, 10 y 20 años considerando las políticas actuales y posibles escenarios futuros.

Departamento de Evaluación de Políticas: equipo de investigadores liderados por un jefe de departamento, encargado de realizar evaluaciones de impacto de programas gubernamentales que escapen de los ciclos políticos y legislativos. Dependiendo de la envergadura de los proyectos, puede o no subcontratar servicios.

Propuesta 8. Consolidación de bases de datos para fomentar evaluaciones realizadas por la sociedad civil

Actualmente para un académico, o para cualquier miembro de la sociedad civil, es difícil acceder a los datos administrativos del Estado. Muchas veces para conseguirlos se recurre a una relación de confianza entre el investigador y el funcionario público. Situación que se vuelve más difícil si es que buscamos juntar (o cruzar) dos bases de datos de distintos ministerios o servicios del Estado.

Por esta razón, proponemos que el futuro INE autónomo, proyecto que a la fecha de elaboración de este informe se encuentra siendo discutido en el Congreso³⁰, se encargue de la consolidación y administración de las bases de datos y de responder los requerimientos realizados por la sociedad civil de forma transparente y centralizada. Esto de forma paralela y complementaria a la labor de consolidación de datos que realiza el MDS de acuerdo a lo estipulado en la Ley 20.530, artículo 3°, referente a la información y datos en relación a los objetivos de dicho ministerio y a la realidad social del país. El trabajo sincronizado y transparente entre ambas instituciones permitiría acceder a más y mejor información de manera eficiente. El MDS debe conceder acceso irrestricto al futuro INE autónomo. Por otro lado, el INE proveerá acceso a información de manera oportuna e imparcial. Aun si la recopilación de datos se realizara de forma paralela con el MDS, será el INE el encargado final de la consolidación total.

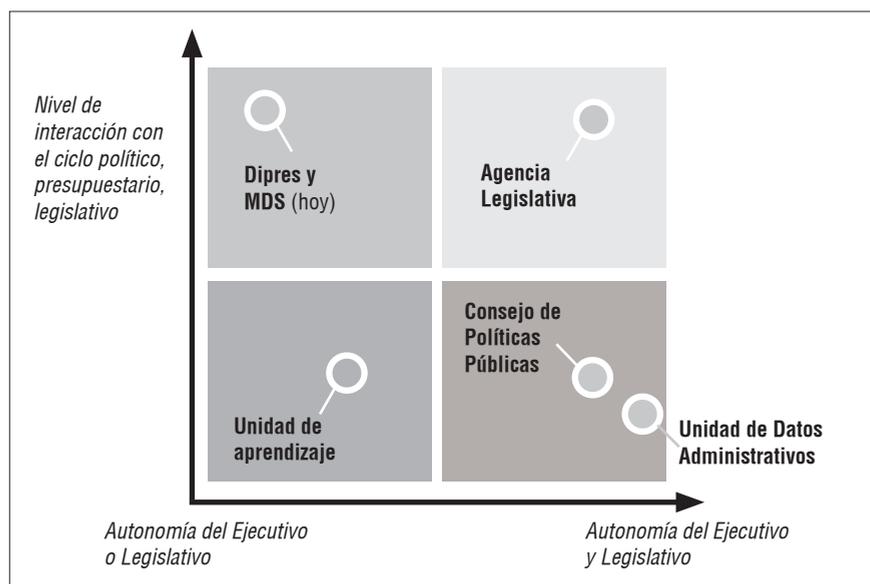
Esta propuesta permitiría a académicos nacionales e internacionales evaluar las políticas públicas chilenas, además de fortalecer el trabajo de las propuestas incluidas en este artículo.

³⁰ Proyecto de ley que establece la Ley Orgánica de la Institucionalidad Estadística Nacional (Boletín N° 8767-06), ingresado en enero de 2013 y que actualmente se encuentra en primer trámite constitucional en el Senado, con urgencia suma.

Conclusiones

Nuestras ocho propuestas buscan replantear el sistema de evaluación chileno, mejorando lo existente y, especialmente, abriendo nuevos espacios para el uso y producción de evidencia rigurosa. Es importante considerar que, a pesar de que las propuestas se pueden implementar de forma separada y de forma independiente entre sí, han sido realizadas pensando en un sistema completo, donde los productos y resultados de cada propuesta alimentarían el trabajo del resto de ellas. En la Figura 9 se muestra cómo se vería el sistema de evaluación con respecto a los ejes de interacción con el ciclo político, presupuestario o legislativo, y la autonomía del poder ejecutivo o legislativo.

FIGURA 9. **Propuesta de Sistema de Evaluación Chileno**



Fuente: elaboración propia.

Un aspecto que no hemos incluido explícitamente en la propuesta, pero que es importante analizar, es el rol que cumple la Contraloría General de la República en la evaluación de impacto y la medición de la efectividad de los programas. La misión de la Contraloría es “garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico, la protección y debido uso del patrimonio público (...)” (Contraloría General de la República, 2014), lo que podría incluir la responsabilidad de medir de la efectividad de los programas para investigar si está habiendo “debido uso” de los recursos públicos, ya que implementar programas que no están cumpliendo sus objetivos, o no lo hacen de forma

costo efectiva, es otra forma de malgastar los recursos del Estado³¹. En este documento no hemos mencionado a la Contraloría por la dificultad que tendría cambiar la estructura de esta organización en el corto y mediano plazo, pero creemos que se debe considerar en una mirada de largo plazo del sistema de evaluación chileno. También invitamos a que las futuras propuestas se hagan pensando en un esquema general para el sistema de evaluación chileno, más allá de solamente hacerse cargo de partes aisladas de este. Como ya hemos mencionado, difícilmente un solo instrumento, podrá cumplir con todos los aspectos que necesita un sistema de evaluación, por limitaciones de distinto tipo.

Referencias

- Arenas, A., Berner, H.**, 2010. Presupuesto por Resultado y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control del Gobierno Central. Ministerio de Hacienda, Santiago Chile.
- Barrera-Osorio, F., Bertrand, M., Linden, L.L. and Pérez-Calle, F.**, 2011. Improving the design of conditional transfer programs: Evidence from a randomized education experiment in Colombia. *American Economic Journal. Applied Economics*, 3 (2), 167-195.
- Bedregal, P. & Ferlie, E.**, 2001. Evidence based primary care? A multi-tier, multiple stakeholder perspective from Chile. *Int. J. Health Plann Manage*, 16 (1), 47-60.
- Behavioral Insights Team**, 2014. *About Us* [online]. Disponible en: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/about-us> [Visitado el 10 de agosto de 2014].
- Belloio, Al., De los Ríos, B., Irrarrázaval, I., Larrain, L., Marshall, J., Morales, J.J., Sierpe, E. y Veliz, V.**, 2012. *Propuesta de diseño institucional*, Agencia de Evaluación Pública. Chile: Centro de Políticas Públicas UC.
- Castro, M.F.**, 2009. *Insider insights building a results-based management and evaluation system in Colombia*. Washington, DC: World Bank Independent Evaluation Group (IEG),
- Cerdá, M., Tracy, M., Ahern, J. and Galea, S.**, 2014. Addressing population health and health inequalities: the role of fundamental causes. *American Journal of Public Health*, 104 (S4), S609-S619.
- Coalition for Evidence**, 2013. *Demonstrating How Low-Cost Randomized Controlled Trials Can Drive Effective Social Spending: Project Overview and Request for Proposals*. Disponible en: <http://coalition4evidence.org/wp-content/uploads/2014/02/Low-cost-RCT-competition-December-2013.pdf>

31 Como se menciona en las experiencias internacionales, la contraloría de Estados Unidos, la GAO, comenzó este cambio de enfoque cerca de 1960. Producto de la nueva dirección que tomó en el año 2004 se modificó el nombre de la agencia a Government Accountability Office, reemplazando a la Government Accounting Office. A través de este cambio se buscaba que el nombre de la Agencia reflejara más fielmente las tareas que realiza la GAO en la actualidad.

- Contraloría General de la República**, 2014. *Misión, visión, valores institucionales*. Disponible en: <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Menu/Nosotros/Mision.html>
- Cooper, R. y Valdés, M.**, 2014. *What constrains the production of experimental evidence of government policies in Development Economics?* Time, Political Economy and the “illusion of irrelevance”. En proceso.
- Cox, G. and Morgenstern, S.**, 2001. Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents, *Comparative Politics*, 33 (2), 171-189.
- Duflo, E., Greenstone, M. y Hanna, R.**, 2008. Cooking stoves, indoor air pollution and respiratory health in rural Orissa. *Economic and Political Weekly*, 43 (32), 71-76.
- Farrington, D.P., Layton MacKenzie, D., Sherman, L.W. and Welsh, B.C.**, 2002. *Evidence-based crime prevention*. London: Routledge.
- Fiszbein, A.**, 2006. Development impact evaluation: new trends and challenges. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 2 (3), 385-393.
- Hallsworth, M., List, J., Metcalfe, R., Vlaev, I.**, 2014. *The behavioralist as tax collector: Using natural field experiments to enhance tax compliance*. NBER Working Paper, No. 20007.
- Haynes, L., Goldacre, B., and Torgerson, D.**, 2012. *Test, learn, adapt: developing public policy with randomised controlled trials*. London: Cabinet Office-Behavioural Insights Team.
- Hormazábal, A.**, 2005. La Unidad de Asesoría Presupuestaria del Congreso Nacional de Chile. *XVII Seminario Regional de Política Fiscal Naciones Unidas*, CEPAL, Santiago de Chile, 24 de Enero 2005
- Iruarrizaga, F., Gallego, F. y Pocasangre, O.**, 2013. Los programas de transferencias condicionadas: La experiencia internacional y algunas implicancias de política. En: Arellano, S., et al. (eds.), 2013. *Ingreso ético familiar: Innovando en la lucha contra la pobreza*. Chile: Ediciones LYD, 115-153.
- Levy, S.**, 2009. *Pobreza y transición democrática en México. La continuidad de Progresión-Oportunidades*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mackay, K.R, et al.**, 2007. *A Diagnosis of Colombia’s National M&E System—SINERGIA*. Washington, DC: World Bank, *Evaluation Capacity Development Working Paper 17* (2007).
- Mideplan**, 2011. Evaluación de Impacto Bonificación Ingreso Ético Familiar - MIDEPLAN. Mercado Público. Mercado Público, 7 Mar. 2011. Web. 12 Aug. 2014. Disponible en: <http://www.mercadopublico.cl/Procurement/Modules/RFB/DetailsAcquisition.aspx?qs=eyKUW9VSm/38+IhL6lJq-5TWwyWKFqqsI04Sk0Nqd5RwzCcQuLp+JJXCI9KAeQVFM>.
- Petrosino, A, Turpin-Petrosino, C. and Buehler, J.**, 2004. “Scared Straight” and other juvenile awareness programs for preventing juvenile delinquency. Cochrane Data base of Systematic Reviews, 2.

Puttick, R., Baeck, P. y Colligan, P., 2014. *The teams and funds making innovation happen in governments around the world.* Nesta.

Rojas Hurtado, F., 2013. *Evaluación de Desempeño Organizacional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.*

Servicio de Impuestos Internos, 2014. *Dólar observado 2014.* Disponible en:
<http://www.sii.cl/pagina/valores/dolar/dolar2014.htm>

Soto, S. y Valdés, S., 2009. *¿Cómo fortalecer la labor legislativa del congreso? Propuesta para un nuevo sistema.* Centro de Estudio Públicos.

ANEXO

TABLA 1. **Características conceptuales para el análisis de las experiencias internacionales**

Grupo	Características	Explicación
Grupo 1: Relación con los poderes del Estado	Nivel de autonomía	Resumen de qué tan dependiente del poder ejecutivo es la agencia. Lo clasificaremos como alto o bajo considerando las características descritas a continuación
	Ubicación	¿Se encuentra institucionalmente dentro del poder ejecutivo o fuera de este? Se estudiará su ubicación en el gobierno y cómo se financia, independiente de la posibilidad de llegar a conclusiones sin la influencia del gobierno
	Método de selección del consejo directivo	¿Cómo se eligen o designan las autoridades de la agencia?
	Agenda de evaluación	¿Quién mandata y cómo se prioriza?
	Periodo de selección de consejo directivo desvinculado al ciclo político	¿Cada cuánto se eligen las autoridades de la agencia? ¿La comisión cambia con cada ciclo político?
	Vinculación al ciclo presupuestario	¿Las evaluaciones se vinculan a las evaluaciones al ciclo presupuestario?
	Sistema de financiamiento	¿Cómo se financia su operación? ¿Está ubicado dentro de la autoridad presupuestaria o fuera de ella? ¿Qué tanto apoyo financiero recibe del gobierno?
	Autoridad para solicitar y publicar información y base de datos	¿La agencia tiene esta autoridad, o solo el gobierno? ¿Cuáles son los mecanismos para acceder a los datos? ¿Quiénes pueden acceder a ellos?
Grupo 2: Marco legal y operativo	Estructura	Conformación de personas y departamentos
	Colaboración interinstitucional	¿Colabora con otras agencias del gobierno? ¿Tiene el apoyo del congreso? ¿Existe comunicación fluida entre departamentos? ¿Promoción de alianzas con autoridades del Gobierno central?
	Ejecución de evaluación interna vs. externa	¿La agencia hace las evaluaciones o contratan a un externo (consultor, académico, centro de investigación, etc.)?
	Tamaño del equipo	Número de personas
	Transparencia y rendición de cuentas	¿Existe alguna ley que los obligue, o los apoye, a publicar la información de las evaluaciones? ¿Qué otros mecanismos de transparencia y rendición de cuentas existen?
Grupo 3: Producción	Capacidad técnica "in-house"	¿Qué tanta capacidad técnica interna tiene la agencia?
	Tipo de evaluación y metodología	Analizaremos los tipos de evaluación que realizan, separándolos en dos grandes grupos: de impacto y otro tipo de evaluaciones. Dentro de las de impacto analizaremos que metodología fue usada en cada una
	Mecanismos de difusión de resultados	A través de qué medios difunden los resultados de sus evaluaciones
	Seguimiento de la evaluación	¿Las recomendaciones son vinculantes? En caso de que no, ¿son tomadas en cuenta? Por ejemplo, ¿cuántas recomendaciones han adoptado? ¿Cuántos cambios fueron derivadas de las evaluaciones? ¿Hacen capacitación de las contrapartes y estandarización?

Fuente: elaboración propia.