



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 15 / N° 120 / marzo 2020
ISSN 0718-9745



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

**Centro UC Políticas Públicas
Escuela de Gobierno UC**

TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile

Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile

IGNACIO IRARRÁZVAL

Centro de Políticas Públicas UC

OSVALDO LARRAÑAGA

Escuela de Gobierno UC

JORGE RODRÍGUEZ

Centro de Políticas Públicas UC

ERNESTO SILVA

Universidad del Desarrollo

RODRIGO VALDÉS

Escuela de Gobierno UC

1. Introducción¹

Por políticas públicas se entienden las acciones que los gobiernos toman –o no toman– para lograr un determinado objetivo de carácter público, sea un problema a solucionar, una oportunidad a aprovechar, un derecho a garantizar, una responsabilidad a exigir o una política existente a mejorar. Esta definición es amplia, y cubre los distintos niveles de gobierno y toda la gama de acciones públicas, desde una iniciativa fundacional de política hasta una ordenanza municipal.

En el presente documento, se plantean propuestas para avanzar en mejorar la calidad de las políticas públicas en Chile. Con este objetivo, se describen ciertos atributos que definen a una política de calidad, la cual se juega en todas las etapas de su ciclo (descrito en la Figura 1), siendo un proceso tanto político como técnico.

La dimensión política considera dirimir aspectos en los que hay disputas entre actores políticos y/o sociales, sea en valores normativos, intereses económicos, concepciones del orden social, rol que se le atribuye al Estado, entre otros. La dimensión técnica se refiere a la aplicación de metodologías cuantitativas y cualitativas, a razón de identificar las causas de los problemas públicos y los efectos

esperados de las iniciativas, en cuanto a sus beneficios y costos asociados.

En este sentido, la dimensión política tiende a ser más importante en la definición de la agenda pública, en el proceso de deliberación y en la aprobación de la iniciativa. Lo técnico puede tener mayor relevancia en las etapas de diseño, monitoreo y evaluación de las alternativas de política. Pero ambas dimensiones están presentes desde la concepción de la iniciativa hasta su eventual discontinuidad o reemplazo. Asimismo, es usual que las dimensiones política y técnica se entrecrucen e, incluso, que en algunos casos no sea posible hacer una separación nítida de ellas.

Además, cabe destacar que la voz de la ciudadanía es cada vez más necesaria en estos procesos, sea porque aporta información que debe formar parte del diseño e implementación de la política pública, o porque su inclusión es requerida para validar socialmente estas iniciativas.

En cuanto a la medición de calidad de una política pública, ella puede efectuarse a través de distintos criterios, entre los cuales destacan su efectividad, eficiencia y equidad.

¹ Los autores agradecen los aportes de los asistentes al taller realizado el 6 de agosto de 2019 por el Centro de Políticas Públicas UC y la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Asimismo, agradecen los comentarios recibidos de Paula Darville y Marcela Guzmán, y el apoyo de investigación y edición de Lyuba Yez y María Ignacia Jeldes..

La efectividad se refiere al impacto que tiene la política pública sobre el objetivo a alcanzar; la eficiencia dice relación con el balance entre beneficios y costos asociados a la iniciativa en discusión; mientras que la equidad trata sobre la distribución de estos beneficios y costos entre los distintos grupos sociales. Así, una política puede ser efectiva, pero no eficiente, si es que sus costos son mayores que sus beneficios; también si existe otra política efectiva, pero menos costosa. A la vez, una política eficiente puede ser considerada injusta, dependiendo de la valoración social que se haga de los grupos que se favorecen de ella y de aquellos que asumen sus costos.

La evaluación de las dimensiones de efectividad, eficiencia y equidad puede ser particularmente compleja cuando los objetivos no son cuantificables o medibles; o bien, cuando hay diversidad de beneficios y costos que no pueden ser llevados a una unidad común de medida. En estos casos, se precisa combinar los resultados cuantitativos disponibles con el juicio crítico de expertos y de los decisores de política.

Por otra parte, hay atributos funcionales de las políticas públicas que inciden en su calidad, como son la estabilidad y adaptabilidad (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006). La estabilidad se refiere a que las iniciativas tengan el suficiente respaldo político y social para que no sean sujeto de constante modificación por los gobiernos de turno acorde a sus preferencias políticas o criterio de las nuevas jefaturas. La adaptabilidad es la posibilidad de ir modificando las políticas que no están funcionando bien o que necesitan ser actualizadas para responder al cambio en el entorno tecnológico, económico o social.

Nuestro país ostenta un buen punto de partida para profundizar en la calidad de sus políticas públicas, pues ha mostrado experiencias líderes de evaluación y monitoreo en décadas pasadas. Sin embargo, esto no es parejo para todos los actores que participan en el proceso ni para todas las etapas del mismo, por lo que se requiere identificar y reforzar los eslabones más débiles.

Junto con lo anterior, Chile debe hacer frente a nuevos desafíos que generan tensión en las políticas públicas, entre ellos: una ciudadanía mucho más exigente por cantidad y calidad de servicios públicos; una mayor complejidad institucional, incluyendo distintos niveles de gobierno; desprestigio y desconfianza hacia los actores que participan en el ciclo de política pública; mayor dificultad para

generar consensos políticos; problemas sociales emergentes propios de un país que ha avanzado en su desarrollo como, por ejemplo, el envejecimiento de la población; una clase media creciente que aspira a derechos universales en vez de prestaciones focalizadas; programas que quedan obsoletos; y mayores restricciones fiscales.

Todos estos desafíos han quedado de manifiesto en los meses recientes y han sido expresados con mucha fuerza por la ciudadanía a partir del estallido social del 18 de octubre de 2019. Al respecto, cabe hacer presente que este documento comenzó a ser trabajado algunos meses antes de dicha fecha, en un contexto en el que parecía haber surgido un consenso sobre la necesidad de mejorar la institucionalidad que participa del ciclo de las políticas públicas, como lo muestran los programas de gobierno de los distintos sectores políticos². Con todo, sin desmedro de mejoras específicas realizadas al sistema existente, no se han concretado cambios sustantivos, los que han adquirido una dimensión de urgencia en la coyuntura actual, la que hace imperioso para el Fisco buscar fuentes de financiamiento permanentes para gastos que satisfagan las principales necesidades de la población³. Como señala el Consejo Fiscal Autónomo (2019), estas fuentes pueden ser tanto nuevos ingresos como reasignaciones y mayor eficiencia del gasto, materia en la cual debiera jugar un rol crucial la institucionalidad a cargo de las políticas públicas.

¿Por qué no se ha podido avanzar más en mejorar esta institucionalidad? ¿Se han deteriorado los consensos sobre la necesidad de calidad de las políticas públicas? ¿Falta real voluntad política? ¿La función de evaluación “estorba” en medio de otros objetivos políticos? ¿Es superada por otras prioridades con mayor “venta política”? ¿Hay resistencia de ciertos actores o instituciones? ¿Falta acuerdo en las especificidades técnicas de los cambios que se requieren?

En este escenario, buscamos contribuir a reimpulsar la construcción de consensos para avanzar, presentando propuestas concretas que apunten a mejorar la calidad de las políticas públicas en Chile. Para ello, el estudio se estructura de la siguiente manera: en la sección 2, se presenta un modelamiento simplificado de los actores, con sus respectivos incentivos y herramientas, que participan del proceso de las políticas públicas en Chile; en la sección 3, se realiza una descripción resumida del

2 Incluso, en el primer gobierno de Sebastián Piñera, se envió un proyecto de ley al Congreso que no se tramitó (Boletín N°9247-31, de enero 2014; retirado en abril de 2014), que creaba una “una agencia autónoma de evaluación”.

3 En la interpelación de la Cámara de Diputados al ministro de Hacienda del 9 de enero de 2020, el ministro estimó que satisfacer las demandas sociales implicaría un gasto público anual equivalente a ocho puntos del PIB, lo que aumentaría el tamaño del Estado en torno a 40%.

sistema de monitoreo y evaluación vigente en la actualidad en nuestro país, identificando sus principales fortalezas y desafíos, como un punto de partida sobre el cual construir mejoras. Luego, en la sección 4 se plantea un conjunto de propuestas para mejorar el proceso de las políticas públicas en Chile, planteándose reflexiones finales en la sección 5.

2. Actores, incentivos y herramientas

2.1 La economía política como motivación

El proceso de las políticas públicas es un juego dinámico entre actores que interactúan en algún escenario. Por una parte, están los actores formales, es decir, aquellos que tienen funciones asignadas por la Constitución y las leyes, como son los partidos políticos, el Presidente de la República, el gabinete de ministros, la legislatura, los tribunales y la burocracia. Por otra parte, también participan comunidades, movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, empresas y medios de comunicación, entre otros. A estos se les considera informales, porque no tienen una función institucionalizada en las iniciativas públicas, pero pueden ser agentes poderosos respecto de ellas (BID, 2006).

Conocer a los actores, sus incentivos, las herramientas con que cuentan y, en general, las reglas que guían sus interacciones es fundamental para poder explicar las características de las políticas públicas. En la investigación aplicada, este enfoque de economía política ha mostrado que las políticas son menos coherentes y efectivas cuando: el número de actores que participa en las negociaciones y decisiones es cuantioso; los actores participan en el proceso en forma fragmentada y con horizontes de corto plazo; las discusiones sobre las políticas tienen lugar en ámbitos muy diversos; la disponibilidad y calidad de los datos necesarios para la toma de decisiones es deficiente; y existen pocos mecanismos de compensación eficientes para lograr acuerdos. Por lo tanto, el potencial de arrojar resultados positivos dependerá de la calidad del proceso de formulación e implementación a través del cual se debatan, aprueben y ejecuten estas políticas públicas (Bonvecchi, Johannsen y Scartascini, 2015).

El enfoque de economía política que estudia el proceso de formulación e implementación de políticas públicas (PFP) resulta muy pertinente para referirnos a las condiciones que favorecen su estabilidad, adaptabilidad, coherencia y eficiencia, entre otras. Los desafíos centrales del PFP son su capacidad de generar cooperación y políticas con cier-

tas características normativamente deseables. Respecto de la cooperación, ya hemos señalado que un buen PFP se caracteriza por un número limitado de actores que interactúa repetidamente, con horizontes de largo plazo, bajo reglas conocidas y con sanciones creíbles y ejecutables para quienes se desvían de conductas esperadas.

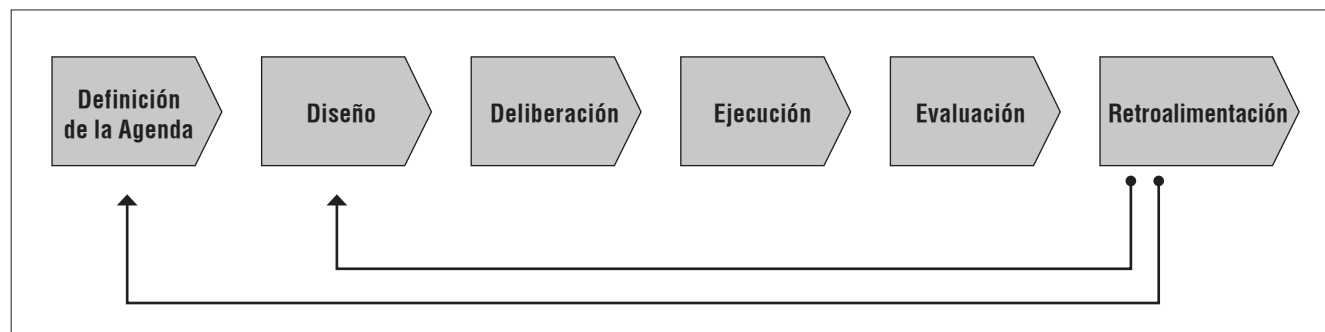
En lo relativo a las características deseables de las políticas públicas (Bonvecchi, Johannsen y Scartascini, 2015), el PFP se puede evaluar, en primer lugar, considerando su correspondencia con el interés público, es decir, que las políticas públicas resultantes beneficien a la mayoría o a grupos prioritarios, según los criterios definidos por la sociedad. A ello se agregan las características funcionales de: estabilidad o capacidad de los sistemas políticos para mantener aquellas que funcionan; adaptabilidad, referida a la capacidad de cambiarlas cuando no funcionan adecuadamente; coordinación y coherencia, que miden su acoplamiento entre áreas de gobierno; implementación y cumplimiento de la normativa, que miden la disposición de ejecutar y hacer cumplir las regulaciones; y eficiencia, para lograr sus objetivos con un costo menor que sus beneficios.

El funcionamiento del PFP, a la vez, está determinado por las instituciones políticas propias de cada país, como la naturaleza presidencial o parlamentaria del gobierno, las reglas electorales existentes, la calidad de la burocracia, la estructura de descentralización y la existencia de un poder judicial independiente (Scartascini et al., 2010).

Por otra parte, la credibilidad y capacidad de asegurar el cumplimiento de los acuerdos políticos, como también la forma y el contenido de las políticas, son fundamentales para que los actores involucrados puedan comprometerse en ciertas transacciones intertemporales. Cuando no es así, prima la tendencia a elaborar políticas que solo requieran acciones de corto plazo, con una volatilidad marcada. La capacidad de efectuar transacciones políticas de largo plazo, luego, depende del número de actores, así como de sus intereses, incentivos, horizonte temporal, herramientas de intercambio y de la credibilidad con que cuenten (Bonvecchi, Johannsen y Scartascini, 2015).

A este respecto, es importante considerar que el juego político puede contribuir a la estabilidad de las políticas públicas, generando credibilidad; aunque también puede producir vaivenes, causados principalmente por los cambios de administración. Por otro lado, este juego puede facilitar la adaptabilidad de las políticas o generar una excesiva rigidez.

Figura 1. Ciclo de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia de esquema simplificado a partir de distintos autores.

El ciclo de una política pública considera distintas etapas, como muestra la Figura 1 de manera simplificada⁴, aunque, en la práctica, este tiene un carácter recursivo y de avances y retrocesos más que un orden secuencial estable.

La **etapa de definición** de agenda corresponde al proceso en el cual diversas temáticas de interés compiten por ser consideradas en la discusión pública. Luego, ya sea por el poder que tienen determinados actores, por los impactos que algún asunto genere en la opinión pública o por la agenda política de un grupo con alta influencia, algunos temas logran ingresar al debate y diseño de política pública mientras que otros no. Muchas veces la coyuntura va abriendo espacios a ciertos temas en desmedro de otros.

El **diseño** de políticas públicas consiste en la etapa de revisión de las alternativas de solución que existen para enfrentar un problema que ha ingresado en la agenda. Se trata de las soluciones disponibles y viables para ser consideradas en el proceso de **deliberación** o decisión, que es aquel en el cual los actores formales e informales se hacen cargo de un problema de política pública, sopesando las opciones de diseño disponible y optando por una de ellas.

En este punto, se conforma una coalición mayoritaria para optar por una decisión de política pública, la cual pasa a la fase de **ejecución**. En ella, los órganos encargados de implementar las políticas ejercen un rol protagónico, al llevar el diseño original a un proceso de

consumación y contraste con la realidad.

La implementación de una determinada política produce resultados e impactos susceptibles a la **evaluación** y análisis. Esta evaluación se transforma en información disponible para generar un **proceso de retroalimentación** que permita entender las políticas implementadas y generar aprendizajes para el debate de los nuevos temas de agenda pública, el diseño de nuevos instrumentos de política pública o, simplemente, una mejor implementación.

A lo largo de cada una de las etapas del PFP, los actores formales e informales interactúan estratégicamente bajo las reglas que delimitan su espacio de acción. Así, por ejemplo, los actores compiten para que algunos temas y no otros ingresen a la agenda pública; hacen uso de la información generada por la evaluación en la medida que esté alineada con sus intereses; y buscan aportar a la retroalimentación del proceso desde la perspectiva que les permita promover su agenda de ideas y valores.

2.2. Los actores y sus transacciones en el proceso de políticas públicas en Chile

Dos son los aspectos centrales a analizar en esta sección: qué caracteriza el PFP en Chile y cuáles son y qué caracteriza a los distintos actores del proceso de deliberación y formulación de políticas públicas.

Respecto de la estructura del PFP chileno, Aninat et al. (2011) hicieron una detallada descripción del proceso⁵.

4 Distintos actores han modelado diferentes formas gráficas de representar el ciclo de las políticas públicas. Para efectos de simpleza, hemos decidido presentar este esquema lineal, que se hace cargo de los principales momentos de una política pública: ingreso a la agenda, diseño, deliberación, ejecución, evaluación y retroalimentación.

5 Hacemos presente que el referido trabajo fue publicado previo al reemplazo del sistema electoral para elegir a los integrantes del Congreso. Antes de 2017, los parlamentarios eran elegidos a través de un sistema mayoritario denominado sistema binominal, con una magnitud de distrito de dos escaños por cada uno. Dicho sistema favorecía la conformación de dos grandes coaliciones. El sistema actual, que entró en vigencia para la elección parlamentaria de 2017, contempla un sistema electoral proporcional con magnitudes de distrito que varían entre tres y ocho escaños, y que tiende a una mayor fragmentación del sistema político. En efecto, la existencia de dos coaliciones electorales —cuestión que caracterizó la política chilena por décadas— se encuentra en proceso de ajuste y cambio, observándose, por ejemplo, que en la última elección parlamentaria se conformaron tres bloques políticos y no dos, como había sucedido con la regla electoral anterior.

Señalan que en el período post Pinochet, Chile se ha caracterizado por un buen modelo de interacciones, que “produce un PFP favorable para las transacciones políticas intertemporales en la mayoría de las áreas de políticas, ya que propicia que un número limitado de actores políticos interactúen repetidamente con horizontes de tiempo prolongados y con presencia de buenos mecanismos de cumplimiento de contratos” (p. 179). Entre los aspectos salientes de nuestro PFP, identifican la existencia de un sistema de partidos políticos estables que estructuran grandes coaliciones⁶; una preeminencia clara y definitiva del Poder Ejecutivo en el PFP; la existencia de diversos actores de veto que inciden en el proceso de decisiones, como el Congreso, la Contraloría General de la República o el Tribunal Constitucional; y la existencia de buenos mecanismos de ejecución de las políticas y de cumplimiento de los contratos.

De esta manera, Aninat et al. (2011) evalúan que a la fecha Chile contaba con un sistema consolidado de frenos y contrapesos que permitía una deliberación adecuada de las políticas públicas y un control desde distintos actores al poder dominante del Ejecutivo en el terreno de la política pública. Como se ha señalado, hay elementos que se han modificado (como el sistema electoral) y otros que en la coyuntura actual han sido cuestionados por algunos sectores (como los roles de la Contraloría General de la República y del Tribunal Constitucional, y la preeminencia del Poder Ejecutivo en el PFP).

En cuanto al Poder Ejecutivo, este concentra su autoridad en el Presidente de la República, quien domina la agenda con amplias facultades de administración y nombramiento. Asimismo, mantiene un fuerte poder en el proceso de formación de la ley, tanto a través de la iniciativa exclusiva en diversas materias (incluyendo aquellas que impliquen gasto), como a través del uso de herramientas como urgencias, vetos y otras que inciden en la definición de la agenda y en la tramitación de las leyes.

Sin embargo, este poderoso Ejecutivo interactúa con un Congreso bicameral, que, si bien no está dotado de amplias atribuciones, sí permite remover el *statu quo* a través de su voto. De esta forma, aun cuando el Presidente de la República domina la agenda legislativa y el PFP, no

puede actuar sin el acuerdo del Congreso, siendo, por lo tanto, necesaria la permanente negociación y búsqueda de acuerdos. El Congreso chileno hace amplio uso de comisiones legislativas, que inciden en la especialización de los parlamentarios y que le posibilitan intervenir en la velocidad de tramitación de las iniciativas del Ejecutivo. El Congreso cuenta, además, con diversas herramientas de fiscalización y control del poder político que representan el Presidente.

Por su parte, la burocracia chilena muestra niveles razonables de calidad, independencia y competencia técnica, habiendo vivido diversos cambios para dotarla de mayor autonomía y competencias. Así, por ejemplo, en 2004 se introdujo el Sistema de Alta Dirección Pública para limitar el control político de la burocracia a través de la incorporación de un sistema de selección por mérito de los altos directivos en el Estado, medida que no ha inhibido, sin embargo, el alto poder del Presidente de la República para el nombramiento de funcionarios, tanto en los servicios públicos como en las empresas del Estado, embajadas, Fuerzas Armadas y –hasta ahora– gobiernos regionales. De igual forma, se introdujo en 2008 la nueva institucionalidad para la transparencia, incluyendo principios constitucionales y la creación del Consejo para la Transparencia, con el objetivo de aumentar el escrutinio de las actuaciones de la administración y de las autoridades en general.

En cuanto al Poder Judicial chileno, este se ha mostrado independiente y competente, capaz de proveer de cumplimiento efectivo ante las desviaciones o incumplimientos de los contratos. Si bien no detallaremos el rol de los tribunales ordinarios ni el del Tribunal Constitucional, es relevante señalar que su protagonismo en el PFP es creciente y demanda un análisis más profundo^{7 8}.

Habiendo caracterizado el PFP chileno en términos generales, se describirán brevemente los actores fundamentales en el ciclo de las políticas públicas en el país.

• Centro de Gobierno

El Centro de Gobierno es un conjunto de instituciones al interior del Estado que dan forma a la estructura central de decisiones del Poder Ejecutivo, sin que necesariamente

6 Cuestión que, como se ha señalado, está en proceso de transformación como consecuencia del cambio del sistema electoral para elegir a los miembros del Congreso. Es incierto aún cuál será el impacto de ello en el PFP, aun cuando ya se observan señales de mayor fragmentación y surgimiento de nuevas coaliciones.

7 Ha sido materia de amplia discusión el rol del Tribunal Constitucional en el control preventivo de las leyes, pues se discute su función de control del proceso de deliberación político. De igual forma, las interacciones entre tribunales han generado tensión y debate en el último tiempo. Tal vez, el punto de inflexión en esta materia y que puede tener impactos relevantes para el PFP fue la polémica entre instituciones que generó el fallo de la Tercera Sala de la Corte Suprema que indicó que esta Corte podría revisar, vía recurso de protección, las decisiones adoptadas por el Tribunal Constitucional. Cabe señalar que, de acuerdo a la Constitución, contra las resoluciones del Tribunal Constitucional no cabe recurso alguno.

8 Otro elemento a considerar es que en años recientes han existido casos notorios de “judicialización” de algunas políticas públicas en el país como, por ejemplo, el acceso a tratamientos médicos y la tutela laboral para funcionarios públicos.

esté definido formalmente como tal. En el caso chileno, tradicionalmente incluye —entre otras instituciones— a la Presidencia de la República con su equipo de asesores⁹, al Ministerio de Hacienda, al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, al Ministerio Secretaría General de Gobierno, además del Ministerio del Interior, Dirección de Presupuestos (Dipres), Subsecretaría de Evaluación Social y al Sistema Nacional de Inversiones del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. En su conjunto, estas instituciones buscan reflejar en las políticas públicas las prioridades del Presidente de la República, consolidadas en su programa de gobierno o en las iniciativas que decide priorizar a lo largo de su mandato, interactuando con los distintos ministerios y entes ejecutores, así como también con el Congreso.

La estructura del Centro de Gobierno no está formalizada y puede variar de acuerdo a los énfasis que cada Presidente ha dado a estas instituciones¹⁰. En todos los casos, se constituye como el brazo analítico y operativo de la Presidencia de la República en el PFP.

• Congreso

Como hemos señalado, el nuestro es un parlamento bicameral, elegido a través de un sistema electoral proporcional instalado recientemente y que incentiva el surgimiento de diversos grupos políticos. A lo largo del PFP, los parlamentarios buscan que sus agendas y los intereses de sus partidos y votantes se traduzcan en resultados de política pública, ya sea apoyando las iniciativas presidenciales, enmendándolas o bien rechazándolas. Aun cuando tiene una iniciativa legislativa limitada a través de las mociones parlamentarias, los congresistas chilenos buscan incidir en la agenda del PFP a través de la presentación de proyectos de ley, iniciativas de acuerdo, acciones de fiscalización y manejo de los tiempos legislativos en las comisiones, además de negociaciones con el Ejecutivo.

En cuanto a su rol en el proceso de monitoreo y evaluación de la ley, cuenta con herramientas acotadas, pero relevantes para el análisis de las políticas públicas. Así, por ejemplo, la Comisión Especial Mixta de Presupuestos cuenta con la Unidad de Asesoría Presupuestaria; la Cámara de Diputados cuenta con una oficina de Evaluación de la Ley; y tanto las bancadas parlamentarias como cada uno de los congresistas tienen recursos para asesorías y apoyo en la labor legislativa. La Biblioteca del Congreso, por su parte, cuenta con un equipo especial de Asesoría

Parlamentaria independiente, que provee de estudios y análisis a los legisladores. Todos estos capitales suelen ser utilizados por los parlamentarios para promover su propia agenda, más que para hacer un análisis exhaustivo de la legislación o del impacto de las políticas.

• Organismos ejecutores

Una vez decididas y diseñadas las políticas públicas, su implementación es llevada a la práctica por ministerios, servicios públicos, gobiernos regionales, municipalidades y organismos colaboradores, como universidades, fundaciones e instituciones de diversa índole. Si bien todas estas instituciones concentran su actividad en la ejecución, es correcto señalar que tienen su propia agenda y buscan influir no solo en la ejecución de las políticas sino en cuáles deben ser implementadas y con qué énfasis. La labor de formulación de políticas públicas por parte de los ejecutores se refleja en distintas etapas del PFP en Chile, por medio de su tarea de implementación así como de su rol de contraparte del Centro de Gobierno en las etapas de definición y evaluación de las políticas públicas. Por ejemplo, durante la preparación del proceso presupuestario, cuando los ministerios y servicios negocian con el Centro de Gobierno su agenda y recursos. De igual forma, los servicios suelen emitir opiniones sobre las iniciativas que les corresponde implementar y promueven ajustes, tanto a nivel legislativo como en su forma de administrar y ejecutar. Por último, influyen también en el diseño de la evaluación de los programas, por la vía de generar o no la información y los datos relevantes para la evaluación y análisis.

• Ciudadanía y opinión pública

Si bien se trata de un actor más bien informal en el PFP, tanto la ciudadanía como la opinión pública han fortalecido en el tiempo su rol en el proceso. A través de la incorporación de nuevos estándares de transparencia, de la mayor disposición de información y datos sobre la implementación y evaluación de las políticas públicas, la opinión pública y la ciudadanía organizada se han transformado en actores de mayor relevancia en el PFP. De hecho, es recurrente y creciente observar a instituciones de la sociedad civil que activan discusiones sobre la evaluación de las políticas públicas y que, luego, son incluidas en el proceso de discusión y análisis, por ejemplo, participando en comisiones técnicas prelegislativas

⁹ Frecuentemente denominado el “Segundo Piso”.

¹⁰ La estructura del Centro de Gobierno ha variado a lo largo de los años y, al no estar formalizada, se ha ajustado a los énfasis que cada Presidente le ha dado. Por ejemplo, en algunos mandatos el elemento más visible ha sido el Ministerio de Hacienda, mientras que en otros lo ha sido el Ministerio Secretaría General de la Presidencia o el equipo de asesores del Presidente.

o siendo invitados a exponer al Congreso. Con todo, en la actual coyuntura, podría entenderse que existe una demanda de la sociedad civil por tener un rol mucho más sustantivo en el PFP.

3. Desafíos del sistema de monitoreo y evaluación chileno

Para efectos de este trabajo, nos parece especialmente relevante poner atención a las etapas de monitoreo de la ejecución y evaluación de la implementación e impactos de las políticas públicas, aspectos esenciales para conseguir información que permita mejorar el proceso completo. A través de la etapa de retroalimentación, se puede lograr incorporar aprendizajes en el debate sobre el diseño de nuevas políticas y programas, resultando así en una mejor asignación de los recursos públicos.

En esta sección, caracterizamos resumidamente el sistema de monitoreo y evaluación de programas y políticas con que cuenta el país, identificando sus fortalezas y debilidades, para después esbozar los desafíos a los que es necesario hacer frente, construyendo sobre lo ya existente.

Las primeras iniciativas exhaustivas de monitoreo y evaluación de la gestión pública se dieron en los años noventa y estuvieron orientadas hacia un uso más eficiente de los recursos públicos y una mayor transparencia del gasto. Tras la implementación piloto de indicadores de desempeño centrados en el mejoramiento de la gestión pública, realizada por el Ministerio de Hacienda en 1993, el uso de estos instrumentos se amplió rápidamente a múltiples servicios. A fines de esa década, además, se dio inicio al Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), así como a la elaboración anual de Balances de Gestión Integral (BGI), ambas iniciativas lideradas desde la Dirección de Presupuestos y orientadas a proporcionar información para la toma de decisiones del gasto público.

A comienzos de la década del 2000, se fue profundizando la institucionalización de un sistema de monitoreo y evaluación, con un rol creciente de la Dirección de Presupuestos, que reúne las unidades operativas de este sistema y lo gestiona desde la División de Control de Gestión Pública. En este sentido, cabe destacar que en 2003 se introdujo un conjunto de modificaciones a la Ley de Administración Financiera del Estado, dándole mayor formalidad institucional a los procesos y mecanismos del sistema, lo que se complementó posteriormente con un reglamento que define las distintas líneas de evaluación.

Desde entonces, se han seguido introduciendo modificaciones. Una de las más relevantes fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social en 2011 -hoy Ministerio de Desarrollo Social y Familia-, al cual se le asignaron funciones relacionadas con el monitoreo y evaluación de políticas y programas sociales, centrándose en la creación de instrumentos para este objetivo. Además, este ministerio absorbió la función de evaluar los programas sociales antes de su implementación y mantuvo la tarea de evaluar las inversiones públicas, que residía en la institución que lo precedía (Mideplan). En paralelo, la Dirección de Presupuestos ha realizado cambios a sus líneas de evaluación, con modificaciones a las existentes y la introducción de algunas nuevas. Por otra parte, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia ha mantenido un rol en la coordinación interministerial y en el seguimiento de las prioridades presidenciales y del programa de gobierno.

En consecuencia, se puede afirmar que en Chile existe un sistema de monitoreo y evaluación institucionalizado, que ha evolucionado en el tiempo, y en el cual participan distintas instituciones del Poder Ejecutivo, como se resume en la Tabla 1.

Tabla 1. **Resumen del sistema de monitoreo y evaluación del Gobierno de Chile**

Institución responsable		Monitoreo	Evaluación	
			Ex-ante	Ex-post
Ministerio de Hacienda	Dirección de Presupuestos	Definiciones estratégicas	Presentación de programas al presupuesto	Evaluación de programas gubernamentales
		Indicadores de desempeño	Evaluación de programas no sociales	Evaluación de impacto
		Programa de mejoramiento de la gestión		Evaluación institucional
		Monitoreo de programas no sociales		Evaluación focalizada de ámbito
				Evaluaciones sectoriales
Ministerio de Hacienda y Ministerio General de la Presidencia	Secretaría General de la Presidencia	Balance de gestión integral		
Ministerio de Desarrollo Social y Familia	División de evaluación social e inversiones		Evaluación de inversión pública Evaluación social <i>ex-ante</i>	Evaluación social <i>ex-post</i>
	División de políticas sociales	Monitoreo de programas sociales	Evaluación de programas sociales	
Ministerio Secretaría General de la Presidencia	División de coordinación interministerial	Seguimiento de prioridades presidenciales y programa de gobierno		
Ministerios sectoriales		Sistemas propios de gestión y monitoreo		Evaluaciones directas o licitadas

Fuente: adaptado de Irrarrázaval y De los Ríos (2015).

A partir de la revisión de estudios previos¹¹, es posible plantear cinco desafíos a priorizar del sistema de monitoreo y evaluación chileno.

a. Se cuenta con una metodología robusta, conocida e institucionalizada, pero en los hechos es poco apropiable por parte de los evaluados

Tanto el Banco Mundial (2005) como estudios posteriores han destacado que el sistema de monitoreo y evaluación chileno contribuye a enriquecer la información para las decisiones presupuestarias y, a su vez, aporta a la mejora de los programas a través de la definición de compromisos de gestión. Adicionalmente, también se ha destacado que sus procedimientos son conocidos, estables y tienen un carácter centralizado, lo que permite asegurar ciertos estándares de calidad, costos y tiempos de cumplimiento para las evaluaciones. En este sentido, la eficacia y capacidad de gestión existente se debe a

la presencia de procedimientos regulados que fortalecerían la objetividad y fundamentación de las evaluaciones. Más aún, estudios del BID señalan que Chile tendría uno de los sistemas de presupuestos por resultados más consolidados de la región (García y García, 2010).

Sin embargo, esta perspectiva, en general positiva sobre el sistema chileno, tiene como contrapartida que la excesiva centralización de los procesos puede estar incidiendo en la baja apropiación de la evaluación por parte de los ejecutores de los programas, quienes tienden a observar la evaluación como un asunto externo a ellos. De hecho, en comparación con otros países de la OCDE, en Chile los ministerios sectoriales desempeñan un papel limitado en el proceso de evaluación (Dipres, 2019a).

b. Existe un sistema dinámico y con diversidad de instrumentos, pero con desafíos de coordinación

Tal como se describió previamente, el sistema de monitoreo y evaluación chileno ha tenido un desarrollo gra-

11 Esta sección se basa fuertemente en: Banco Mundial (2005), OCDE (2012), Irrarrázaval y De los Ríos (2015), Irrarrázaval y Pérez (2017), Martínez (2017) y Dipres (2019).

dual en el tiempo, en el cual se han ido incorporando nuevos actores e instrumentos, generando mayores niveles de institucionalización organizacional. Actualmente, tiene dos actores principales: la Dirección de Presupuestos y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, que cuentan con más de 15 instrumentos de monitoreo y evaluación que han ido variando en el tiempo: una señal de dinamismo del sistema, lo que se ha valorado positivamente como una capacidad de adecuación y de incorporación de sus aprendizajes.

Sin embargo, la incorporación de nuevos actores al sistema no ha estado exenta de dificultades de coordinación e integración, lo que se refleja en un uso parcial del instrumental desarrollado por cada uno de ellos. Por otra parte, si bien la existencia de una diversidad de instrumentos y metodologías genera mayor información, también se ha constatado que algunos de los instrumentos se traslapan y que, al ser excesivos a veces, implican un gasto en habilidades técnicas, recursos y tiempos de implementación. Asimismo, acorde a la más reciente evaluación de la OCDE (Dipres, 2019a), falta una mayor conexión entre los procesos de evaluación *ex-ante* y los *ex-post*, lo que hace perder oportunidades para potenciar estos últimos.

c. A pesar de la creación de nuevas líneas y de esfuerzos por ampliar las capacidades evaluativas, la cobertura del sistema es todavía limitada

El sistema de monitoreo y evaluación debe contribuir a la toma de decisiones vinculadas a la mayor efectividad en la asignación del gasto público. Por una parte, las herramientas de monitoreo, si bien cubren la totalidad de las actividades que se desarrollan con financiamiento del Gobierno Central, en muchos casos tienden a ser visualizadas como indicadores más bien formalistas del desempeño, dando pocas luces acerca de los resultados asociados a los recursos entregados.

Por su parte, en el ámbito de la evaluación, se han hecho esfuerzos importantes para aumentar la cobertura, reconociéndose que no es posible tener anualmente una cobertura del 100% de los programas públicos¹². Un estudio de Dipres (2017) muestra un promedio anual de cobertura de las evaluaciones, entre 1999 a 2017, igual

a un 2,6% del presupuesto evaluable. A la vez, el más reciente estudio de la OCDE (Dipres, 2019a) estima una cobertura anual de las evaluaciones que no supera el 5% del presupuesto total.

Si bien sería deseable tener mayor cobertura, también está el desafío de cómo y bajo qué criterios seleccionar los programas a evaluar. Diversos estudios señalan que no ha existido en la selección histórica de los programas un criterio único, siendo un proceso en el cual participa el Congreso Nacional y un Comité Interministerial, pero sin una lógica conocida de selección¹³. De esta manera, el número de programas evaluados por ministerio no se correlaciona necesariamente ni con el gasto asociado a ellos ni con su tamaño o complejidad.

Más importante aún, acorde a la OCDE, la unidad de análisis para la evaluación en Chile es limitada, por cuanto se ha enfocado en programas específicos en vez de áreas de política pública o metas de Gobierno. Por lo mismo, sucede muchas veces que aquellas políticas que son implementadas intersectorialmente son segmentadas a través de la evaluación, faltando una mirada más sistémica. A la vez, muchas veces las grandes reformas de política pública que se discuten en el Congreso no pasan por el sistema de evaluación.

d. El sistema genera información, pero se le da escaso uso para las decisiones presupuestarias y de política pública

A pesar de la disponibilidad de la información que emana desde el sistema de monitoreo y evaluación, la mayoría de las veces en forma oportuna, en general esta no tiene un impacto suficiente en la asignación de recursos (OCDE, 2012; Dipres, 2019a).

Se destacan cuatro factores que podrían explicar esto: i) el presupuesto no tiene una estructura que identifique claramente todos los programas, lo que dificulta el seguimiento del gasto o la evaluación de la eficiencia y efectividad de los mismos; ii) la discusión anual del presupuesto no pone el foco en la efectividad de los programas; iii) la discusión presupuestaria tiende a ser incrementalista, con poco énfasis en buscar reasignaciones para financiar nuevas prioridades; y iv) la falta de mecanismos de revisión exhaustiva del gasto. Es decir, más allá de la calidad de

12 El Banco Integrado de Programas Sociales identifica más de 450 programas e iniciativas al año 2018, a lo que se agregan otros 204 programas públicos no sociales que son monitoreados por la Dirección de Presupuestos, lo cual no es abordable en términos de evaluaciones anuales. Más aun, no necesariamente es deseable buscar una cobertura tan amplia. Por ejemplo, la experiencia mexicana a través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) indica que al tener una excesiva ambición de cobertura presupuestaria anual, las evaluaciones se desvalorizan institucionalmente y tienden a tener una mirada formalista asociada al mero cumplimiento.

13 En el año 2005, el estudio del Banco Mundial afirmó que la selección de los programas a evaluar se realiza según un criterio que se catalogó como ambiguo y poco definido.

las evaluaciones mismas, hay aspectos institucionales que limitan el uso de sus conclusiones.

A lo anterior se suma, como muestran sucesivos informes de finanzas públicas de la Dirección de Presupuestos, que no hay una clara asociación entre las categorías de desempeño en las que se clasifican los programas después de las evaluaciones, y la asignación presupuestaria que se les otorga. Acorde al estudio más reciente de la OCDE (Dipres, 2019a), se verifica la ausencia de un mecanismo formal para considerar los resultados de las evaluaciones en el proceso presupuestario. En otras palabras, un programa que resulta bien evaluado puede tener tanto un incremento como una disminución de recursos asignados para el año siguiente, y lo mismo para un programa de mal desempeño.

Complementariamente, Irrarázaval y Pérez (2017), en base a un seguimiento de cuatro programas evaluados con desempeño insuficiente, observaron que prácticamente no hay citas de las evaluaciones en las historias de la ley y, en algunos casos, si bien la difusión de las evaluaciones generó algún nivel de aparición en noticias de prensa, no se desató mayor controversia sobre los resultados obtenidos.

e. El sistema contribuye a mejorar la formulación y gestión de los programas, pero tiene un mayor potencial no utilizado

Actualmente, existe un proceso de definición y seguimiento de compromisos institucionales que realiza la Dirección de Presupuestos después de las evaluaciones *ex-post*, a partir de sus conclusiones.

Sin desmedro de que el seguimiento de estos compromisos de mejora es un proceso riguroso, sobre el que se reporta un muy alto nivel de cumplimiento, Irrarázaval y Arteaga (2012) discuten que su alcance y contenido es, en la mayoría de los casos, referido a la formulación y estructuración de los programas y no a efectos en su presupuesto, como podrían ser ajustes de cobertura y/o de beneficios. Esto tiene un enfoque que se podría definir como “formador”, en contraste con lo que podría llamarse un enfoque “castigador” con efectos en presupuesto.

El reciente análisis de la OCDE sobre el sistema de evaluación chileno (Dipres, 2019a) concluye algo similar, indicando que la mayoría de los actores involucrados en los procesos evaluativos percibe que los resultados tienen una mayor contribución en el diseño o administración de los programas que en la asignación más eficiente de los recursos. Se plantea que las evaluaciones podrían

augmentar su repercusión de mejora en la medida que no sean percibidas solo como un asunto externo por parte de los directivos de los programas.

Otro potencial no aprovechado del sistema de monitoreo y evaluación chileno se refiere al uso del mismo por parte de la ciudadanía. Si bien a través de nuevos estándares de transparencia activa, la información de las evaluaciones se encuentra disponible (por ejemplo, en los sitios web de la Dirección de Presupuestos y del Ministerio de Desarrollo Social y Familia), en los hechos, su conocimiento y, por tanto, su uso es escaso, incluso por parte de la sociedad civil organizada, que suele tener oportunidades para incidir en el proceso de discusión de políticas públicas, participando en comisiones técnicas prelegislativas o siendo invitados a exponer al Congreso. Por tanto, un esfuerzo por difundir los resultados de las evaluaciones en formatos amigables podría contribuir a que la ciudadanía también haga uso de la información que generan, pudiendo así incidir de manera más instruida en el proceso de las políticas públicas.

4. Propuestas para avanzar

Las propuestas que se presentan a continuación reconocen que en Chile se han dado pasos importantes en materia de calidad de las políticas públicas, pero que a la vez existe un espacio importante para mejorar. Estas propuestas se plantean con el objetivo de construir sobre lo ya existente, teniendo en consideración los eslabones que se han evaluado como más débiles en el proceso de formación de las políticas públicas descrito previamente.

Asimismo, se intenta que las propuestas que aquí se plantean no resulten ser un listado desintegrado de ideas. Para ello, procuramos que se enmarquen en un arreglo institucional que cumpla con los siguientes principios orientadores:

- Que se reconozca que los actores que participan del proceso de formación de las políticas públicas tienen distintas funciones, objetivos e incentivos, por lo que requieren información y herramientas adecuadas para sus roles respectivos.
- Que la institucionalidad como un todo apunte a “aumentar los costos de ser irresponsable” de parte de los actores que participan en la formación de las políticas públicas, entendiendo como “irresponsable” el diseñar y/o implementar políticas inefectivas, ineficientes, inequitativas o insostenibles.
- Que exista verdaderamente un sistema de monito-

reo y evaluación, en el que se reconozca que participan distintos actores –lo que se contrapone con desarrollar un conjunto de iniciativas dispersas–, y que este sistema incida en la toma de decisiones sobre políticas públicas, es decir, que sea relevante. Lo anterior considera, entre otros aspectos, las decisiones de diseño, priorización y presupuesto de nuevas políticas, así como las decisiones de reformulación y de término de políticas existentes.

Adicionalmente, las propuestas que se presentan a continuación han sido concebidas pensando en que puedan operar dentro de las reglas del juego de nuestro sistema político vigente, las que, ciertamente, generan incentivos a los actores en el ciclo de las políticas públicas, pero cuya modificación demanda otro nivel de consensos y complejidad. Esto, de hecho, podría ser materia de cambio en un futuro próximo en el marco del proceso de cambio constitucional que ha iniciado el país. Vale decir, se reconoce que materias como la duración del periodo presidencial, la reelección de parlamentarios, la representatividad territorial de los mismos, entre otras, inciden fuertemente en sus conductas al momento de participar en el proceso de las políticas públicas. No obstante, su modificación es un cambio más estructural que no abordaremos en este trabajo¹⁴.

La agenda de reformas que proponemos es más factible de implementar en el corto plazo, lo que no significa que el país no deba tratar también los desafíos más estructurales de su sistema político.

a. Establecer mayores exigencias de información para la presentación de proyectos de ley

Con periodos presidenciales de cuatro años sin reelección inmediata –un periodo relativamente corto como para alcanzar a ver resultados de reformas estructurales–, se ha venido generando una tendencia de los gobiernos chilenos por presentar una extensa agenda legislativa, incluso planteando como una medida de su éxito la cantidad de proyectos de ley que logran aprobar, aunque su implementación efectiva tome más tiempo.

Esta presión sobre la labor legislativa, tanto en cantidad como en materia de las urgencias que se establecen –y que son atribución del Ejecutivo–, puede poner en riesgo la calidad del proceso de elaboración de las leyes. Una forma de atenuar este riesgo, que se aborda en otra propuesta, es darle más apoyo técnico al Congreso.

Complementariamente, proponemos aumentar las exigencias de respaldo técnico al momento de presentar a discusión un proyecto de ley, ya sea como mensaje presidencial –que, acorde a nuestra legislación, abarca una serie de iniciativas exclusivas, entre ellas, todas las que generen gasto público– o como moción parlamentaria. El propósito es “elevar la vara” para que las iniciativas que se presenten tengan un mayor nivel de desarrollo en su diseño y una evaluación más afinada de sus potenciales impactos, sin que ello signifique restar importancia a la dimensión política del PFP.

Como punto de partida, se debe considerar que la normativa vigente exige que, cuando corresponda, la Dirección de Presupuestos debe adjuntar un informe financiero al Congreso con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere causar la aplicación de un proyecto de ley, la fuente de los recursos que la iniciativa demande, con la disponibilidad presupuestaria correspondiente y la estimación de su posible monto (incipientemente, estos informes también han comenzado a identificar cuando un proyecto de ley genere pasivos contingentes para el Fisco, lo cual debiera adoptarse como práctica habitual). Con todo, no están normadas las características mínimas que deben tener dichos informes, lo que en el tiempo ha resultado en una gran heterogeneidad entre la cantidad, calidad y profundidad de la información que contienen.

Por lo tanto, se propone uniformar y perfeccionar la presentación de los informes financieros de los proyectos de ley que prepara la Dirección de Presupuestos. Como una tarea de corto plazo, la propia Dirección debería establecer normas de contenido mínimo –que debe contemplar la inclusión de los distintos supuestos utilizados de manera que se puedan replicar los cálculos y, eventualmente, también los escenarios de sensibilización–, así como de su formato y, luego, ceñirse a ellas. Para establecer estas normas, la Dirección de Presupuestos debiera consultar las necesidades de los principales usuarios de estos informes financieros, que son los parlamentarios y sus asesores técnicos. Como un segundo paso, se debiera presentar la información de una manera que permita el contraste entre estos informes *ex-ante* y la ejecución presupuestaria *ex-post*, para así poder evaluar su consistencia.

Considerando que los informes financieros se refieren exclusivamente a los efectos en ingresos y gastos para el

¹⁴ Estas materias más estructurales del sistema político probablemente serán discutidas en el proceso constitucional que vive el país. Algunos elementos del impacto fiscal de esa discusión se abordan en Medina et al. (2019).

Gobierno Central de un proyecto de ley, como práctica voluntaria no normada, desde 2016 se han realizado informes de productividad, que analizan los efectos esperados del proyecto en la productividad de la economía nacional¹⁵. Se debe avanzar en que estos informes sean una obligación legal, lo cual ya ha sido incluido en proyectos de ley, pero que no han llegado a aprobarse. Por otra parte, estos informes deben incorporar la exigencia de estudios de evaluación de impacto regulatorio, en los que se verifique que la nueva normativa no sea redundante con una ya existente, se analicen los eventuales efectos de la iniciativa que se propone, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, y se estimen sus costos probables y beneficios esperados.

Un tercer elemento pertinente de incluir en la evaluación *ex-ante* de las políticas públicas que traten sobre cambios en impuestos, transferencias, tarifas y similares, es su incidencia distributiva. Esto es la identificación de los grupos que ganan y pierden con la política bajo consideración, así como la magnitud esperada de estos efectos. Esta es una dimensión de análisis que complementa a la evaluación de eficacia y eficiencia, y se justifica por la centralidad que ha tomado en el país la dimensión distributiva. Por tanto, es necesario que el Estado cuente con la información relevante sobre la materia a la hora de proponer políticas públicas. En este sentido, pueden existir iniciativas que pasen los test de eficacia y eficiencia, pero que generen un detrimento de la equidad, algo que debe ser sopesado.

El instrumental requerido para estos efectos existe y ha sido validado por la experiencia. Se trata de modelos de microsimulaciones basados en encuesta de hogares, similares a la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen). Estos modelos pueden remitirse a estimar el efecto distributivo de impacto de una iniciativa o, también, incluir las respuestas esperadas en el comportamiento económico de los grupos a quienes va dirigido el instrumento bajo análisis¹⁶.

Es muy importante que las cifras que presenten los tres informes mencionados (financiero, de productividad y distributivo) puedan ser replicables por un tercero con información pública, para lo cual se deben poner a disposición los datos en un formato que permita trabajarlos; que se ciñan por una pauta estándar; y que exista

un buscador web en el cual se puedan localizar por temática (algo similar a lo que actualmente existe para los informes financieros en la web de la Dirección de Presupuestos). Cabe señalar que, aunque el Congreso mismo no necesariamente analice en detalle estos informes —pese a que debiera hacerlo con la asesoría técnica adecuada—, el hecho de que potencialmente analistas y organizaciones de la sociedad civil puedan rebatir dicha información obliga al Gobierno a diseñar mejor sus proyectos de ley de manera *ex-ante*.

A futuro, en la medida en que se desarrollen metodologías, debiera contarse con informes *ex-ante* de políticas públicas que abarquen otras dimensiones importantes para la toma de decisiones como, por ejemplo, su impacto en sustentabilidad ambiental, equidad de género y equidad territorial.

b. Garantizar un mejor diseño de las reformas estructurales

A pesar de que Chile cuenta con un proceso relativamente desarrollado de evaluación *ex-ante* y *ex-post* de programas, paradójicamente, los grandes proyectos legislativos que incluyen los diseños de las reformas estructurales y proyectos emblema de una administración no pasan un tamiz equivalente. Tal puede ser el caso de la gratuidad para la educación superior, la modernización tributaria, la disminución de la jornada laboral, por mencionar algunas reformas recientes.

En efecto, cualquier nuevo programa del ámbito social, así como cualquier inversión pública pasa por un proceso que, si bien es perfectible, entrega garantías de un mínimo de coherencia y racionalidad. Sin embargo, reformas técnicamente más complejas y que involucran muchos más recursos (como las de educación de los últimos años o la de pensiones y tributaria actualmente en discusión) no tienen exigencias de someterse a ningún tipo de evaluación formal.

Implícitamente, se asume que los equipos técnicos del Ejecutivo están preparados para realizar un diseño adecuado, a ser mejorado en el debate legislativo. Lamentablemente, no hay ninguna garantía de que ese sea el caso.

Aunque los compromisos y tiempos políticos hacen difícil que este tipo de reformas se vean detenidas por un proceso de evaluación, es necesario que consideren los análisis

¹⁵ Una primera experiencia se implementó mediante el instructivo presidencial N°2 de noviembre de 2016. Luego, tras el lanzamiento de la Agenda de Simplificación Regulatoria en abril de 2019, se firmó un nuevo Instructivo Presidencial que incorpora las directrices de la Guía Chilena para una Buena Regulación, mediante el cual los “Informes de Productividad” pasaron a ser los “Informes de Impacto Regulatorio”. Más información en <https://www.economia.gob.cl/informes-de-impacto-regulatorio>.

¹⁶ En particular, el modelo Euromod ha sido ampliamente utilizado por la Unión Europea para cuantificar el efecto esperado de impuestos, subsidios y transferencias en los países de esa región. El modelo tiene su base en el Institute for Social and Economic Research de la Universidad de Essex y es de acceso abierto para las comunidades de políticas públicas de otros países (<https://www.euromod.ac.uk/>).

ex-ante mencionados en la propuesta anterior. Complementariamente debieran incluir:

- i) Que, al momento de presentarse los proyectos de ley al Congreso, se identifiquen explícitamente los objetivos buscados y, cuando sea posible, indicadores clave para medirlos que permitan realizar un análisis de efectividad *ex-post*. Más en general, debiera aplicárseles la Matriz de Marco Lógico, tal como se exige a los programas nuevos.
- ii) Que las mismas leyes determinen plazos intermedios de evaluación obligatoria por un organismo distinto del ejecutor y cuyos resultados deben ser públicos, en línea con lo que se señala en la propuesta respectiva sobre cláusula de caducidad.
- iii) Las mismas leyes deben asegurar la obligación de generar la información estadística necesaria para realizar la evaluación señalada en el punto anterior (línea base y futura), la que, además, debiese ser pública, con los resguardos necesarios en los casos que impliquen datos personales.
- iv) Que las reformas estructurales se implementen gradualmente en el tiempo y, cuando sea posible, secuencialmente en distintos lugares, para tener espacios de evaluación y correcciones a medio camino.

Los requerimientos señalados suponen una complejidad adicional cuando una reforma estructural se implementa mediante más de una ley, pues los antecedentes relevantes debieran tratarse a nivel de la política pública integral y no por separado para cada uno de sus componentes.

c. Establecer obligatoriedad de consultas previas sobre nuevos programas y leyes

En la tradición anglosajona de gobierno se utilizan los llamados *white papers* (o borradores de discusión) y el mecanismo de *inquiry* (o investigación tercerizada) como formas de alimentar el proceso deliberativo. Ambas son herramientas que invitan a una discusión previa al proceso legislativo, informan a los políticos y al público en general, y permiten reacciones oportunas de expertos fuera del Gobierno ante nuevas políticas públicas, generando así instancias para mejorar su diseño.

Hay distintos ejemplos y grados de formalidad para estos mecanismos. Por ejemplo, los *white papers* en Canadá

son aprobados por el gabinete y circulan para reacción de los interesados. En el Reino Unido, son documentos de política elaborados por el Gobierno en los que expone sus propuestas para la legislación futura (algunas veces hasta incluyen una versión borrador de un proyecto de ley que se está planificando), siendo una base para consultas y debates con grupos interesados o afectados antes de que se presente formalmente un proyecto al Legislativo. En Australia, por su parte, se le han encargado a la Comisión de Productividad un número de *inquiries*, incluyendo solicitar trabajos a expertos y realizar audiencias públicas.

Estos instrumentos, más allá de sus distintas variantes, apuntalan la calidad de las políticas públicas al consolidar información relevante, analizar la experiencia comparada, y reunir visiones y opiniones sobre elementos de diseño. Si bien en ningún caso son vinculantes, su mayor aporte, tal vez, es ser un medio para reconocer y analizar alternativas de política, así como las disyuntivas que se enfrentan.

En Chile, se han usado mecanismos de este tipo, pero de manera limitada¹⁷. De hecho, lo habitual es que sean los mensajes de los proyectos de ley los que intentan, con poco éxito, entregar información para una adecuada deliberación. Aunque estos mensajes incluyen un resumen del articulado del proyecto que tiene cierta utilidad, son extremadamente pobres respecto de las consideraciones para su formulación e información de soporte. Además, ellos se presentan cuando el proyecto de ley ya ingresa a trámite legislativo, por lo que en realidad no cumplen el rol de una deliberación previa. Otra referencia nacional podrían ser los llamados informes de productividad (transformados, posteriormente, en informes de coherencia regulatoria), mencionados en una propuesta precedente. Siendo útiles, ellos son reportes que también se divulgan junto al proyecto de ley, por lo que son más bien rígidos y defensivos del proyecto ya presentado. Por último, se podría argumentar que los programas de gobierno también tendrían un rol de *inquiry*, pero en realidad no entran en suficiente argumentación ni discusión de alternativas.

En consecuencia, proponemos institucionalizar que los gobiernos usen estas prácticas de documentar las bases de ciertas políticas públicas (las más relevantes y estructurales), aunque reconocemos que los periodos de cuatro años son una limitante para su aplicación. Por ejemplo, se

¹⁷ Durante el primer gobierno de Sebastián Piñera, se publicó un “libro blanco” para pensiones y otro para defensa, esfuerzos que no tuvieron mayor continuidad. En los gobiernos de Michelle Bachelet, se recurrió a comisiones ad hoc (del tipo *inquiry*) para algunos temas específicos, como la comisión Marcel para pensiones y la comisión Engel sobre corrupción. Han sido excepciones usadas para afrontar urgencias políticas más que una forma de documentar la racionalidad de las políticas públicas, pero pueden servir de base como para construir un mecanismo más sistemático.

podría institucionalizar que para los proyectos de ley más relevantes circule un *white paper* con algunos meses de antelación a su envío, y que luego todos los comentarios recibidos sean incluidos como material anexo cuando se presente el proyecto de ley respectivo al Congreso.

d. Establecer plazos de término o, al menos, de evaluación, de programas y leyes

Una *sunset clause*, traducida como cláusula de caducidad, se refiere a una disposición que establece que una ley, política o programa dejará de tener efecto en un determinado plazo establecido, a menos que sea expresamente extendido por ley. En otras palabras, el uso de cláusulas de caducidad como práctica obliga a que la aprobación de nuevas leyes, políticas o programas, ya sea en el Ejecutivo o en el Congreso, se haga definiendo una temporalidad explícita de duración de la misma, luego de la cual su vigencia debe ser revisada, habitualmente requiriéndose una evaluación de su desempeño para que ella sea extendida por un nuevo período.

El objetivo de este tipo de cláusulas es moderar la inercia programática y legislativa, que lleva a la acumulación de iniciativas en el tiempo. Ello tiende a ocurrir pues políticamente resulta más atractivo y cómodo crear nuevos programas sin asumir el costo de discontinuar los existentes. Salvo excepciones, los presupuestos anuales de las agencias y servicios son en gran medida el resultado de una acumulación de programas que han sido impulsados por diversos gobiernos. Una vez aprobados e implementados estos programas, luego de un tiempo, el Centro de Gobierno tiene una limitada capacidad para evaluar su efectividad, pertinencia para el contexto actual y eficiencia. Y, cuando pueden hacerlo, aun encontrando deficiencias en los programas evaluados, se enfrentan a los costos políticos que implica rediseñarlos y, en el extremo, discontinuarlos.

Conociendo estas restricciones prácticas, es que diversos gobiernos han implementado cláusulas de caducidad en sus programas desde el momento en que los crean¹⁸. De esta forma, los actores involucrados en el programa saben desde un comienzo que —llegado el plazo— deberán someterse a una evaluación de la cual dependerá su continuidad. Cabe reconocer que, en la experiencia internacional, las cláusulas de caducidad han sido más frecuentemente utilizadas en tratados internacionales, particularmente en acuerdos comerciales. Sin embargo, también se ocupan respecto de políticas o programas públicos.

De acuerdo a Praksh (2018), las cláusulas de caducidad pueden tener diferentes aproximaciones. Las más relevantes para la presente propuesta son:

- i) Cláusulas de extinción: especifican la caducidad de parte o todo un programa o ley al cumplirse una fecha determinada.
- ii) Cláusulas de reautorización: exigen la revisión o renovación del programa o ley después de un período determinado.

En el caso de los programas que no son necesariamente creados por ley, el equivalente a una *sunset clause*, sería, por ejemplo, que deban ser evaluados al menos una vez cada cinco años.

e. Instaurar procedimientos de evaluación periódica de las franquicias tributarias

Las excepciones tributarias ocupan en Chile un lugar importante dentro de los instrumentos de política pública y, por tanto, también ameritan ser objeto de evaluación periódica, con la misma exhaustividad que los programas de gasto.

En efecto, según el Servicio de Impuestos Internos existen 119 franquicias vigentes, que implican en conjunto una menor recaudación anual equivalente al 2,86% y 2,96% del PIB, según la metodología de estimación que se utiliza¹⁹. No obstante, no existe una política consistente que oriente y evalúe sistemáticamente sus resultados ni un proceso de escrutinio riguroso y periódico de las mismas. En este sentido, existe una notoria diferencia entre los instrumentos tributarios y los presupuestarios. Los primeros operan en su gran mayoría en base a leyes permanentes y, por ello, no enfrentan formas de control ni rendición de cuentas periódicas, mientras que los programas de gasto se someten, al menos anualmente, al control del Congreso al tener —en la mayoría de los casos— un financiamiento dependiente de la aprobación de la Ley de Presupuestos. Esta ausencia de mecanismos de control y rendición de cuentas de las franquicias tributarias representa una situación de riesgo, que puede derivar en la mantención de instrumentos ineficientes o que queden superados por el cambio de coyuntura, además de representar un trato discriminatorio entre instrumentos de política pública.

Para evitar este riesgo es necesario establecer procedimientos de evaluación y revisión periódica de cada una de las franquicias tributarias, con el objetivo de estable-

¹⁸ Véase, por ejemplo, Government of Western Australia, Department of Treasury (2014).

¹⁹ Mayor información en SII (2019), disponible en http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/gasto_tributario_2018_2020.pdf

cer, caso a caso, la conveniencia de mantenerla, la necesidad de perfeccionarla o terminarla. Acorde a Tokman, Rodríguez y Marshall (2006), la evaluación de la pertinencia de una excepción tributaria requiere verificar si existe una razón de eficiencia económica, de justicia distributiva u otra de interés público que justifique una intervención estatal; comprobar si la franquicia tributaria es eficaz y eficiente en el cumplimiento del objetivo deseado; y que no existan instrumentos alternativos que puedan alcanzarlo de mejor forma.

Consecuentemente, acorde a estos autores, una franquicia tributaria bien fundamentada debe ser capaz de cumplir con todos los criterios siguientes:

- Justificación de intervención estatal: como punto de partida, se debe verificar la existencia de una razón para una intervención estatal de excepción. De existir, se debe especificar su naturaleza, pudiendo ser de eficiencia económica, justicia distributiva u otra de interés público, y certificar su vigencia.
- Efectividad en cumplimiento del objetivo: se debe verificar empíricamente que la franquicia tributaria esté generando las conductas, transferencias y otros efectos deseados en los agentes económicos en función del objetivo que justifica la intervención estatal.
- Eficiencia en cumplimiento del objetivo: se debe verificar que los beneficios atribuibles a la franquicia tributaria sean mayores que sus costos. Respecto de sus costos, se debe considerar el gasto tributario generado, los efectos colaterales no deseados del instrumento, incluyendo eventuales malos usos del mismo, además del gasto administrativo y de fiscalización involucrado en su funcionamiento. Esto último se relaciona de manera importante con los niveles de eficiencia y complejidad que tenga el sistema tributario como un todo.
- Eficiencia relativa del instrumento: finalmente, se debe verificar que no existan instrumentos alternativos más costo-eficientes que la excepción tributaria analizada. Ello implica estudiar los be-

neficios, costos, ventajas y desventajas relativas de herramientas de política pública alternativas.

Cabe notar que, en este ámbito, el 8 de noviembre de 2019, el ministro de Hacienda suscribió con los senadores de la Comisión de Hacienda un marco de entendimiento “para una agenda de mediano plazo de análisis de la efectividad y eficiencia del gasto tributario del Estado”, que precisamente incluye la revisión del universo de gastos tributarios para determinar si es necesario reenfocarlos o actualizarlos. Nuestra propuesta es avanzar más allá de esta revisión, que sería solo por una vez, de manera que, dentro del programa anual de evaluaciones de la Dirección de Presupuestos —que, en la actualidad, incluye solo programas de gasto— se considere también a las franquicias tributarias.

f. Ordenar la estructura de clasificación del accionar gubernamental, de manera de contar con una única unidad de análisis, que se sugiere sean los programas gubernamentales

Siguiendo el análisis presentado por el Observatorio del Gasto Fiscal (2019), hoy se utilizan en Chile distintas formas de clasificar el accionar gubernamental, las que no siempre son consistentes entre sí. Así, por ejemplo, existen programas presupuestarios, programas gubernamentales y productos estratégicos que en ocasiones se traslapan. Por lo tanto, para facilitar el análisis de la gestión de gobierno y poder ligar la información de desempeño con la de presupuesto, se considera necesario, como punto de partida, ordenar la estructura de clasificación del accionar gubernamental, de manera de contar con una única unidad de análisis.

Acorde a la Dirección de Presupuestos, un programa presupuestario es una “división presupuestaria de los capítulos, en relación a funciones u objetivos específicos identificados dentro de los presupuestos de los organismos públicos” (Dipres, 2019b)²⁰. A la vez, esta misma institución define un programa gubernamental como “un conjunto de actividades necesarias, integradas y articuladas que proveen bienes y/o servicios (productos), tendientes a lograr un objetivo específico en una población determinada, de modo de resolver un problema o atender una necesidad que la afecta” (Dipres, 2015)²¹.

20 Esta definición se enmarca en la clasificación institucional del presupuesto, que considera partidas (nivel superior de agrupación asignada a los ministerios, además de la Presidencia de la República, el Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y el Tesoro Público); Capítulos (subdivisión de las partidas, que corresponde a cada uno de los organismos que se identifican con presupuestos en forma directa en la Ley de Presupuestos) y Programas (subdivisión de los capítulos).

21 Además, de acuerdo a la Dirección de Presupuestos, en términos operativos un programa debe: (i) ser fácilmente identificable dentro del ámbito de acción de una o más instituciones públicas; (ii) permitir identificar, total o parcialmente, su vinculación con una política pública vigente, ya sea de Estado o de Gobierno; (iii) tener un diseño que, en su conjunto, dé cuenta de una estrategia para dar solución al problema y/o necesidad concreta que afecta a la población objetivo; (iv) identificar claramente a la población objetivo; y (v) identificar cuáles son los bienes o servicios públicos provistos por el programa, así como los resultados esperados de su ejecución y forma de medición.

De las respectivas definiciones de programa presupuestario y de programa gubernamental se desprende que no necesariamente coinciden en la práctica. Es así como hay programas gubernamentales que no están identificados específicamente en la Ley de Presupuestos, a la vez que hay programas presupuestarios que pueden incluir más de un programa gubernamental. De hecho, se puede afirmar con certeza que existen más programas gubernamentales que programas presupuestarios.

Adicionalmente, en muchas ocasiones estos programas tampoco coinciden con los productos estratégicos de los servicios respectivos. A modo de ejemplo, Berner (2018) identificó que, en la Ley de Presupuestos de 2017, en la Subsecretaría de Educación existían 12 programas presupuestarios, los que en conjunto representaban casi el 18% del gasto público total. Estos programas se cruzaban con las definiciones de los cinco productos estratégicos de la Subsecretaría²², los que involucraban más de un programa presupuestario cada uno. Un caso contrario —mencionado en el mismo estudio— es el del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), que con siete programas presupuestarios tenía un calce más claro con sus respectivos productos estratégicos.

A través de los años, ha ido aumentando la cantidad de programas presupuestarios, en un intento de identificar específicamente a la totalidad de los programas gubernamentales. En efecto, entre 1999 y 2015 la cantidad de programas presupuestarios pasó de 205 a 318, pero aún existe una brecha que no se distribuye homogéneamente entre las distintas partidas presupuestarias²³.

La importancia de poder identificar en la Ley de Presupuestos a todos los programas gubernamentales radica en que es un primer paso para los objetivos siguientes, tales como vincular la información de desempeño (tanto en términos de productos y servicios entregados como de resultados) con la información presupuestaria; o abrir la información presupuestaria de los programas por territorio o por tipo de beneficiario.

Se entiende que esta es una tarea que debe asumirse de manera gradual y que, probablemente, presente mayores dificultades en algunas partidas que en otras, para lo cual debiera establecerse un plan de trabajo que permita aumentar todos los años la identificación de programas en la Ley de Presupuestos, completando la labor

en un período de cuatro años. Como la consecuencia de este ejercicio será una mayor cantidad de programas presupuestarios a nivel de la Ley de Presupuestos, en caso de que la cantidad final resulte ser demasiado alta (se recuerda que ya en 2015 había 318), se sugiere evaluar como alternativa el identificar a los programas que tengan un bajo peso relativo a nivel de recursos no a nivel de la Ley de Presupuestos propiamente tal, sino que como documento anexo obligatorio de entregar al Congreso junto con el proyecto de ley.

Con todo, se debe tener claro que no es un objetivo en sí mismo el aumentar la cantidad de programas presupuestarios, sino más bien el contar con una unidad de medida conceptual que permita ligar los recursos presupuestarios con la información de desempeño. Por tanto, una primera tarea en este ámbito es realizar un diagnóstico para identificar aquellos programas en que no existe una consistencia adecuada con los productos estratégicos del servicio respectivo, lo que puede resultar en reformular o fusionar ciertos programas presupuestarios (y, por tanto, no presionar en exceso por el aumento en su cantidad total).

g. Crear un Consejo Externo de Evaluaciones

Para optimizar el trabajo que realiza la Dirección de Presupuestos en el ámbito de evaluación de programas e instituciones, proponemos crear un Consejo Externo de Evaluaciones, que le otorgue mayor autonomía, capacidad técnica y repercusiones prácticas a las evaluaciones que actualmente se realizan.

Una de las críticas que se formulan recurrentemente a las evaluaciones de programas que realiza la Dirección de Presupuestos es la debilidad (o falta) de consecuencias asociadas al nivel de desempeño constatado en estos procesos. Hoy se definen cuatro categorías de desempeño de los programas evaluados: buen desempeño, desempeño medio, desempeño bajo y mal desempeño²⁴. Al final de las evaluaciones, se establecen compromisos institucionales que se relacionan con ámbitos de mejora para los programas evaluados en las categorías medio, bajo y mal desempeño. En la práctica, solo hay una implicancia inmediata asociada a las categorías de desempeño, ya que en el caso de mal desempeño, la consecuencia es el rediseño del programa²⁵.

22 Estos productos estratégicos son: i) políticas y normas educativas; ii) gestión y apoyo educativo; iii) sistema de financiamiento; iv) servicios asistenciales; y v) servicios de información.

23 Para mayores antecedentes ver Dirección de Presupuestos (2016), disponible en: http://www.dipres.cl/598/articles-147065_doc_pdf.pdf

24 Para mayores detalles ver Dirección de Presupuestos (2018) en: http://www.dipres.gob.cl/598/articles-177385_doc_pdf.pdf

25 Si el diseño es insuficiente, pero el programa trata de resolver un problema vigente, se sugiere “rediseño del programa”. Si el diseño es insuficiente, porque el problema que da origen al programa no está vigente, se sugiere “prescindir del programa” (Dirección de Presupuestos, 2018).

Por otra parte, no existe un criterio explícito respecto de un vínculo entre la categoría de desempeño y la asignación presupuestaria para el año siguiente. Así, para el presupuesto del año 2019, la mayor disminución relativa se observó en el caso de los programas de desempeño medio. El reporte de la Dirección de Presupuestos (2018) mencionaba que, salvo una excepción, los recursos de los programas evaluados se mantuvieron estables con independencia de la categoría de desempeño.

La definición de categorías de desempeño de los programas evaluados es un aspecto clave de un proceso evaluativo, pues transmite de manera simple uno de los objetivos esenciales de toda evaluación, que es la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos. El problema es que la calificación es una tarea que realiza la Dirección de Presupuestos en un proceso cerrado. Sin desmerecer la reconocida capacidad profesional que históricamente ha tenido este servicio, no puede desconocerse que este es un proceso discrecional, que podría obedecer a una mirada parcial, no libre de presiones políticas.

En todo caso, cabe reconocer que a partir de 2018 la Dirección de Presupuestos ha publicado rúbricas simplificadas de las categorías de desempeño por cada línea de evaluación, la que considera cuatro ámbitos: i) diseño; ii) implementación; iii) eficiencia; y iv) resultados, respecto de los cuales se plantea un juicio evaluativo en términos de suficiente, insuficiente o no concluyente. Sin embargo, se desconocen las ponderaciones relativas de cada uno de estos elementos, lo que permite espacios de discrecionalidad.

La propuesta, entonces, consiste en fortalecer la autonomía en el proceso de categorización de los resultados de desempeño y, de esta manera, potenciar mayores consecuencias públicas de los resultados de las evaluaciones.

Lo anterior se concretaría a través de la creación de un panel de expertos (Consejo Externo de Evaluaciones) que asuma esta responsabilidad con una mirada esencialmente técnica e independiente de las decisiones políticas del Gobierno. Para su operación, el panel debe recibir como insumo esencial los informes de las evaluaciones que ha encargado la Dirección de Presupuestos, y conforme a una rúbrica y reglamento que debe formularse, proceder a clasificar cada programa evaluado según su desempeño.

Adicionalmente, el Consejo tendría otras tres funciones. En primer lugar, el importante deber de publicitar y difundir los resultados de las evaluaciones y las clasificaciones de programas que haga en base a ellas. También, debiera incluir en la difusión un reporte de las decisiones

de rediseño y presupuestarias que tome la autoridad en función de las evaluaciones. En este sentido, cabe aclarar que el Consejo Externo de Evaluaciones no sería el encargado de tomar tales decisiones. En relación a la difusión, ella debiera hacerse tanto a los actores relevantes en cada ámbito, como al Congreso y al público en general. Al respecto, es interesante notar que, si bien hoy las evaluaciones que realiza la Dipres son publicadas en su página web, muchas veces los ejecutores y los beneficiarios de los programas, así como el Congreso, señalan no conocerlas, por lo que este es un desafío pendiente.

En segundo lugar, el Consejo debiera hacer anualmente una propuesta al actual comité interministerial sobre el programa de evaluaciones o, al menos, sugerirle criterios para la selección de los programas a ser evaluados.

Finalmente, si bien no lleva a cabo las evaluaciones directamente, el Consejo tendría un rol de sugerir mejoras metodológicas para las evaluaciones que se realizan, incluyendo el estudio de las mejores prácticas internacionales en la materia.

Considerando la experiencia de otros organismos como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en México, se propone un panel de cinco miembros, preferentemente académicos o expertos en evaluación de políticas públicas, con experiencia acreditada por más de diez años y una formación profesional sólida. Los miembros de este panel recibirían una dieta por sesión y sesionarían solamente para el proceso de categorización de los resultados de desempeño, actualización de lineamientos metodológicos y difusión de los resultados de las evaluaciones anuales, por lo que no sería una labor de dedicación exclusiva. A la vez, el panel debiese contar con un pequeño staff de apoyo técnico.

h. Potenciar el apoyo técnico para el Congreso

Tal como se ha señalado en el análisis conceptual, el Congreso es un actor muy relevante en el proceso de las políticas públicas. Sin embargo, la asimetría de información en materia presupuestaria y de evaluación de la gestión que existe entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo es muy grande en Chile. Para reducir las asimetrías y fomentar una mayor relevancia del Congreso en la interacción estratégica con el Ejecutivo, es necesario mejorar la información a la que accede, aumentar su capacidad de análisis y fortalecer su institucionalidad.

Al respecto, consideramos que fortalecer el rol del Congreso en el proceso de monitoreo y evaluación de la gestión pública requiere considerar los siguientes elementos:

- Incentivos de los parlamentarios: los congresistas tienen intereses y motivaciones muy diversas y se aproximan al control de la gestión pública y de contraparte del Ejecutivo desde su agenda política personal y partidaria. Por ello, los diseños institucionales para fortalecer su rol, para ser efectivos, deben considerar que el uso de la información será muy diverso por parte de cada parlamentario o grupo de ellos y que, además, puede no existir un alineamiento entre los intereses de los parlamentarios y los objetivos de una mejora en la calidad de la política pública. Por ejemplo, puede que los intereses políticos de un parlamentario lo lleven a promover el aumento de presupuesto en un programa mal evaluado o a negarse a dotar de recursos a un programa bien evaluado, pero cuya implementación lo puede afectar en su agenda política.
- Incentivo *ex-ante* para el Ejecutivo: dada la asimetría de información entre Ejecutivo y Legislativo, actualmente los costos para el Ejecutivo de equivocar los análisis y proyecciones o de entregar información incompleta son muy bajos. Así, el posible fortalecimiento de las capacidades del Congreso cumpliría un rol de incentivo *ex-ante* para el Ejecutivo, en términos de que aumentaría los costos de errar en proyecciones, análisis o entrega de información incompleta. Así, si el Ejecutivo sabe que el Congreso tendrá fuertes capacidades de análisis y evaluación es probable que aumente la rigurosidad y responsabilidad en las presentaciones y compromisos que plantee.
- Capacidad de análisis y deliberación en el proceso presupuestario: si bien cada ley implica un proceso de evaluación y análisis, el corazón del monitoreo y evaluación de la gestión pública se desarrolla periódicamente en el proceso presupuestario. La capacidad de análisis que existe actualmente en el Congreso para las distintas etapas del proceso presupuestario es muy baja y demanda mejoras sustantivas para abordar la enorme asimetría de información, de equipos y de conocimiento que existe respecto del Ejecutivo.

En términos de herramientas concretas de mejora para fortalecer el rol del Congreso, son dos los aspectos que consideramos prioritarios:

- i) Asesorías parlamentarias. Los parlamentarios cuentan hoy con asesorías técnicas personales e institucionales. Ellas pueden ser asesorías de confianza o asesorías neutrales. A nivel personal, los congresistas disponen de presupuesto para contratar a asesores en su equipo (de confianza) y también, de forma puntual o permanente, a instituciones o expertos que se encuentran previamente registrados en el Congreso (algunos neutrales, otros de confianza). Además, las bancadas disponen de recursos para apoyo y asesoría, y la Biblioteca del Congreso cuenta con una Unidad de Asesoría Técnica Parlamentaria, que presta servicios durante el análisis de los proyectos de ley, tanto por iniciativa propia como a solicitud de comisiones y/o parlamentarios (neutral). El CEP (2017) ha propuesto²⁶ –acertadamente– mejorar las asesorías de confianza, es decir, la capacidad de los parlamentarios de contar en sus bancadas con equipos de confianza de calidad para procesar los informes y estudios neutrales que hoy ya existen. De esta forma, se busca una mejor relación entre la asesoría neutral y la afinidad política del asesor de confianza, promoviendo que los parlamentarios confíen y hagan uso de la información generada por sus asesores. Nos parece una propuesta adecuada en materia de asesorías parlamentarias.
- ii) Institucionalidad del análisis presupuestario y de gestión pública. El Congreso cuenta, desde el año 2003, con una Unidad de Asesoría Presupuestaria radicada en la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, que se encuentra en proceso de transformarse en una Oficina de Presupuestos del Congreso Nacional, con mayores capacidades y recursos²⁷. Sin embargo, dicho cambio formal no se ha traducido hasta la fecha en avances concretos en facultades y equipo, pues la economía política interna del Congreso ha dificultado avanzar en este punto²⁸. Nos parece muy relevante

26 También Valdés y Soto (2009) y otras propuestas del Consejo de Modernización de la Labor Legislativa (2015).

27 En enero de 2019, los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, junto al director de la Biblioteca del Congreso Nacional y a los presidentes de las Comisiones de Hacienda, suscribieron un acuerdo para crear una Oficina de Presupuestos del Congreso Nacional (<https://www.senado.cl/oficina-de-presupuestos-del-congreso-nacional-coordinar-esfuerzos/senado/2019-01-16/130837.html%20class>).

28 Los altos costos de transacción en la interacción entre Senado, Cámara de Diputados, Biblioteca del Congreso Nacional, funcionarios y diversas bancadas parlamentarias hacen difícil avanzar más rápido en la implementación de la nueva institucionalidad.

avanzar en la nueva institucionalidad de la Oficina de Presupuestos del Congreso Nacional con las siguientes prioridades:

- Fortalecer el rol de contraparte del Congreso ante el Ejecutivo: para ello es necesario implementar el acuerdo alcanzado en enero de 2019, seleccionando un director de primer nivel y conformando el equipo de profesionales para la nueva Oficina de Presupuestos del Congreso. Esto contribuiría desde ya a generar un incentivo *ex-ante* al Ejecutivo de mayor rigurosidad y responsabilidad al momento de preparar proyectos de ley, proyecciones económicas y fiscales, y compromisos de gasto en general.
- Intervenir estratégicamente en el ciclo presupuestario: tanto en la etapa de discusión del presupuesto entre octubre y noviembre (subcomisiones, Comisión Especial Mixta de Presupuestos y Sala), como en la de ejecución y monitoreo a lo largo del año (subcomisiones y Comisión Especial Mixta de Presupuestos), la Oficina de Presupuestos del Congreso puede aportar a los parlamentarios (y a sus asesores de confianza) preguntas relevantes, análisis de evaluaciones, identificación de riesgos y otros, que puedan contribuir a una mejor deliberación y a un mejor monitoreo y evaluación del gasto público.
- Influir con información y capacidad de análisis en la vinculación entre evaluaciones de programas y asignación de presupuesto: un aspecto puntual del proceso de monitoreo de la gestión pública es la vinculación entre la evaluación de los programas y la asignación de recursos. Tradicionalmente, la Dirección de Presupuestos entregaba al Congreso un Informe Anual de Finanzas Públicas que incluía los resultados de evaluaciones de programas, casi simultáneamente con la presentación del presupuesto, dejando poco espacio para un análisis y debate en profundidad. La asimetría de información y los breves plazos de discusión han hecho difícil la tarea del Congreso. Con la reciente publicación de informes trimestrales de finanzas públicas existe una oportunidad de mejorar el proceso y favorecer la vinculación entre

evaluación de la gestión y asignación de recursos. Sin perjuicio de lo anterior, el fortalecimiento de la Oficina de Presupuestos puede ser relevante en este avance, para actuar como contraparte. Esta Oficina también puede colaborar en analizar la gran cantidad de información que anualmente solicita el Congreso al Ejecutivo, mediante obligaciones establecidas en glosas presupuestarias, que difícilmente puede ser procesada y utilizada por completo por los propios parlamentarios.

- Análisis de informes financieros de los proyectos de ley: el Congreso no cuenta con suficiente capacidad analítica para ser contraparte del Ejecutivo en su evaluación. Sobre este punto, ver sección 4.a de este documento.

i. Incorporar la metodología de revisiones de gasto (*spending reviews*) al sistema de evaluaciones

Como se ha descrito, la Dirección de Presupuestos tiene varios años de experiencia realizando distintos tipos de evaluaciones. En este contexto, en 2019, la Dipres realizó un piloto aplicando la metodología de *spending review* para evaluar el componente del gasto del subtítulo 22, destinado al soporte de las funciones desempeñadas por las instituciones²⁹. Avanzar más en este tipo de evaluaciones, que entre sus objetivos busca encontrar espacios de ahorro dentro del gasto existente, parece especialmente pertinente en un contexto actual de altas demandas de gasto público permanente, que requiere encontrar fuentes de financiamiento también permanentes, donde las reasignaciones pueden jugar un rol importante.

Nuestra recomendación es incorporar decididamente esta metodología al sistema de evaluaciones, a partir del esfuerzo piloto que realizará la Dirección de Presupuestos, considerando la experiencia internacional en la materia³⁰. En particular, proponemos que una evaluación del tipo revisiones de gasto, que abarque un componente cuantitativamente sustantivo del gasto total, se aplique al comienzo de cada gobierno, a cargo de una comisión transversal para darle apoyo político (como podría serlo el Consejo de Evaluaciones que se propone en este trabajo). Una evaluación de este tipo podría dar recomendaciones de reasignaciones de gasto para financiar parte del programa del Gobierno entrante.

²⁹ El análisis aborda tres aspectos principales: a) descripción y análisis de la trayectoria de dicho gasto a través de los servicios (últimos cinco años); b) identificación del patrón de gasto de cada servicio; y c) comparación del nivel de gasto en cada ítem entre los servicios. Se plantea que avanzar hacia una estandarización del gasto en algunos de estos ítems podría generar una reducción entre el 5% y 7% del presupuesto asignado a estos servicios. Para mayor información, ver Dirección de Presupuestos (2019).

³⁰ Por ejemplo, la experiencia de Reino Unido (Institute for Government, 2019) y la de España (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, 2017).

Acorde a la OCDE (2013), una revisión de gasto es el proceso mediante el cual se desarrollan e implementan medidas de ahorro, basadas en el análisis sistemático del gasto base. Estas evaluaciones pueden ser: i) revisiones de eficiencia (*efficiency reviews*), con foco en ahorros por ganancias de eficiencia; y/o ii) revisiones estratégicas (*strategic reviews*), con foco en ahorros por reducir o cortar servicios y/o transferencias.

Estas evaluaciones tienen cuatro etapas: i) definición del marco de análisis: diseño de los elementos clave del sistema de evaluación; ii) definición de los parámetros: decisión sobre los objetivos específicos de ahorro, tópicos prioritarios a revisar, cronograma; iii) identificación de opciones de ahorro: desarrollo de opciones de ahorro para poner a disposición del tomador de decisiones; y iv) decisiones de ahorro: las decisiones de la autoridad sobre medidas de ahorro a implementar

Para la etapa ii, respecto de los tópicos a revisar, ellos pueden ser: evaluación de programas; evaluación de procesos; o evaluación de instituciones.

Para la etapa iii, existen tres modelos alternativos:

- Desde abajo (*bottom-up*): las jurisdicciones ejecutoras identifican sus propias opciones de ahorro y las proponen a la Dipres.
- Conjuntas (*joint review*): las opciones de ahorro son desarrolladas por equipos conjuntos de la Dipres y los ejecutores.
- Desde arriba (*top-down*): la Dipres desarrolla las opciones de ahorro y las comunica a los ejecutores.

A la vez, las revisiones pueden ser:

- Horizontales: se revisa un mismo tópico en diferentes instituciones (por ejemplo, evaluación del proceso de compras).
- Selectivas: se revisa un conjunto de tópicos específicos definidos en la etapa ii.
- Comprensivas: no se refiere a que evalúen todo, sino a que no se restringen a tópicos previamente definidos y a que evalúan en mayor profundidad.

j. Generar una base de datos pública con todas las evaluaciones realizadas

Al igual que otras propuestas descritas, esta pretende contribuir a mejorar el conocimiento agregado de evaluaciones realizadas en el sector público (ver Tabla 1). Un primer aspecto se relaciona con el hecho de que, al

interior de ministerios y servicios públicos, se realiza cada año una diversidad de evaluaciones de programas e iniciativas, que, si bien no responden a los requerimientos de los ciclos tradicionales de evaluaciones realizadas por la Dirección de Presupuestos y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, son encomendadas por los propios servicios con el objetivo de mejorar la efectividad o eficiencia de sus programas. A este respecto, un estudio de la Dirección de Presupuestos en 2018 consultó a las entidades públicas sobre las evaluaciones de sus programas realizadas por iniciativa propia durante el período 2014-2017. De las 94 instituciones que respondieron, el 60% (57 instituciones) reportó haber realizado evaluaciones, totalizando 439 en el período. De ellas, 238 evaluaciones fueron financiadas con recursos propios de los servicios. Los aspectos más recurrentes en estos estudios fueron la evaluación de implementación, la construcción de línea de base, la evaluación de impacto y la evaluación de resultados.

Es importante relevar las evaluaciones que realizan los propios ministerios, por cuanto la experiencia internacional muestra que este tipo de estudios aumenta su involucramiento y apropiabilidad de los procesos evaluativos. Esto permitiría aumentar la cobertura y relevancia de los programas sujetos a evaluación, así como la probabilidad de que las recomendaciones se traduzcan en nuevas prácticas.

En concreto, se propone desarrollar capacidades dentro de los ministerios, que les permitan realizar sus propias evaluaciones, teniendo algún tipo de orientación de estándares técnicos sobre las mismas, definición que debiera ser tarea del mencionado Consejo Externo de Evaluaciones o, en su ausencia, de la Dirección de Presupuestos.

Complementariamente, se recomienda crear una plataforma en la cual queden disponibles cada una de estas evaluaciones para las instituciones, usuarios y público en general. Actualmente, salvo excepciones, estos estudios se suponen accesibles mediante los mecanismos de la ley de transparencia, aunque, si bien la mayoría queda en repositorios internos de los servicios, son de difícil acceso al público. La plataforma que se propone crear podría estar albergada en el sitio web institucional del Consejo Externo de Evaluaciones propuesto en este trabajo.

Un segundo aspecto se relaciona con la conveniencia de avanzar en mayor transparencia en los resultados de las evaluaciones. En este sentido, al igual como ocurre en muchas revistas académicas internacionales, se propone

que en el repositorio de evaluaciones existente³¹ o en uno ampliado que pueda existir en el futuro, se pongan a disposición de investigadores y centros de estudios las bases de datos innominadas que se utilizaron para cada evaluación. Esto permitiría profundizar aspectos de las evaluaciones y dar una importante señal de credibilidad al sistema de evaluación³².

k. Seguir avanzando en mediciones sistemáticas y periódicas de satisfacción usuaria

El sistema de monitoreo y evaluación en Chile ha incorporado iniciativas orientadas a medir la satisfacción que los ciudadanos tienen en relación a los servicios que ofrece el Estado. Por ejemplo, existen mediciones de este tipo en el Servicio de Registro Civil (Ley N°20.342, de 2009, sobre bonificación por calidad de satisfacción al usuario) y en los Servicios de Salud (Ley N°20.646, de 2012, sobre asignación asociada al mejoramiento de trato a los usuarios, para los funcionarios pertenecientes a las plantas de técnicos, administrativos y auxiliares de los establecimientos de los servicios de salud). En estos casos, la satisfacción usuaria se encuentra asociada a incentivos de remuneraciones para los funcionarios respectivos.

Para seguir avanzando en esta línea, Aguilera (2017), en un estudio desarrollado para el Programa de Modernización del Sector Público del Ministerio de Hacienda, planteó algunas recomendaciones: i) desarrollar mediciones regulares, estandarizadas y comparables sobre la atención y satisfacción ciudadana de los servicios provistos por el Estado; ii) Difundir los resultados de estas mediciones de satisfacción; iii) Retroalimentar aspectos del diseño de proceso y calidad de los servicios; iv) Promover el intercambio institucional de buenas prácticas entre servicios; y v) Generar conocimiento útil para la gestión de los servicios públicos.

A partir de lo anterior, el Programa de Modernización del Sector Público del Ministerio de Hacienda ha impulsado en años recientes un esfuerzo más transversal y sistemático para medir la satisfacción de los ciudadanos con los servicios del Estado. En el marco de dicho Programa, se desarrolló “una herramienta única, transversal, adaptable a las particularidades de cada institu-

ción, pero que facilitara la comparabilidad temporal e interinstitucional, y permitiera a la vez identificar los ámbitos que impactan con mayor fuerza en la percepción que tienen los ciudadanos sobre la calidad del servicio recibido”³³. Así, en 2018, se aplicó una encuesta a nueve instituciones, en 2019 a 33 y para 2020 se planifica hacerlo en 44 organismos³⁴.

Profundizar en medir la satisfacción ciudadana –de manera complementaria a otras evaluaciones que buscan medir eficacia, eficiencia e impacto–, es indispensable para poder incidir de manera efectiva en mejorar dicho indicador. Descuidarlo se asocia a la pérdida de valoración y confianza de la ciudadanía en el Gobierno y en el sistema político en general, lo cual ahonda el problema ya existente en esta dimensión. En este sentido, cabe resaltar además que los ciudadanos han vivido un proceso de fuerte aumento de sus expectativas respecto de la provisión de servicios, produciéndose un desalineamiento entre sus expectativas y los servicios recibidos, incluso en aquellos que tengan niveles aceptables en términos objetivos.

Luego, proponemos avanzar con decisión en tener una mayor cobertura del instrumento de evaluación ya desarrollado, que en el corto plazo pueda abarcar las áreas de educación y salud, unas de las más críticas a los ojos de los ciudadanos. Ciertamente, el desafío no es solo medir la satisfacción, sino que cada institución use la información como retroalimentación para tomar decisiones que efectivamente apunten a mejorar los servicios entregados a sus usuarios.

l. Potenciar el rol de sociedad civil en las políticas públicas

En Chile, existen más de 235.000 organizaciones de la sociedad civil (OSC). Se trata de organizaciones funcionales, territoriales, de usuarios, fundaciones, asociaciones y otras. La amplia mayoría de ellas entrega servicios en educación, salud, vivienda, cultura, desarrollo comunitario, medio ambiente. Adicionalmente, otro grupo importante de OSC está orientado a movilizar el interés público en temas como conciencia ambiental y defensa de grupos minoritarios. De acuerdo a diversos estudios (Irrazaval, Streeter et al., 2017), estas organizaciones

31 Para el caso de las evaluaciones realizadas por la Dirección de Presupuestos, ver: <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-propertyvalue-23076.html>

32 Esto sería un importante complemento a los esfuerzos que se han realizado para poner a disposición del público la información presupuestaria, mediante el portal de presupuesto abierto (<https://presupuestoabierto.gob.cl/>), así como otras bases de datos con información generada por el Estado, como el Sistema Integrado de Información Social (<http://siist.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>).

33 Mayor información en <http://modernizacion.hacienda.cl/estudios/satisfaccion-usuaria-y-atencion-ciudadana/modelo-de-gestion-del-sistema-de-atencion-y-satisfaccion-ciudadana-con-los-servicios-provistos-por-el-estado>

34 Los resultados se pueden consultar en <https://satisfaccion.gob.cl/instituciones>

no solo complementan la labor del Estado, sino que muchas veces anticipan o sustituyen su capacidad de provisión y entrega de bienes y servicios públicos. Si bien las OSC son autónomas del Estado, alrededor de un 40% de sus recursos proviene de transferencias de este para financiar prestaciones y actividades. Por ejemplo, un estudio que analiza el aporte de las OSC que trabajan en infancia y personas mayores en Chile mostró que ellas se anticipan en la identificación de problemáticas que no son abordadas por las políticas públicas, tienen una alta concentración de su trabajo en contextos de vulnerabilidad social y complementan la cobertura de servicios sociales (Irrarázaval, Streeter y Salas, 2018).

La actual crisis social no ha hecho más que reforzar estos planteamientos. Sin embargo, a pesar de su gran conocimiento de la realidad social y local, su capacidad innovadora y su trayectoria en la prestación de servicios de interés público, las OSC no son actores recurrentes en el ciclo de las políticas públicas.

Existe bastante consenso en la literatura internacional sobre la conveniencia de incorporar a las OSC en algunas de las etapas del ciclo de las políticas públicas, en especial en fases tempranas de las políticas públicas, para generar mayor pertinencia y apropiabilidad. Siguiendo esta línea, en Chile la Ley N°20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, establece mecanismos de participación, particularmente en lo referido a los Consejos de la Sociedad Civil en cada uno de los servicios públicos y municipalidades. Pero en la práctica, el sentimiento generalizado de las OSC es que estas instancias son más bien protocolares y poco conducentes a la toma de decisiones. Por lo tanto, aquí hay un importante desafío, a la vez que una oportunidad, para enriquecer la formulación e implementación de las políticas públicas con los aportes de las OSC.

Ciertamente, se requieren mecanismos para canalizar ordenadamente los aportes de las OSC y evitar capturas, a la vez que incorporar a un actor implica alargar los tiempos políticos. Por eso, junto con resaltar la conveniencia de profundizar la relación entre el Estado y sociedad civil en términos generales, planteamos dos ideas preliminares para avanzar en facilitar la colaboración de las OSC en las políticas públicas:

- Considerar instancias de consulta con OSC en distintas fases del ciclo de las políticas públicas. Al respecto, puede citarse un ejemplo. En el con-

texto del proyecto Sociedad en Acción³⁵ se realizó un ejercicio piloto en el Servicio del Adulto Mayor (Senama) en torno a los Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (Eleam). La iniciativa consistió en realizar talleres para revisar los términos de referencia de las licitaciones de Eleam, con las fundaciones que regularmente participan en la implementación práctica de esta iniciativa. A partir de los talleres surgieron propuestas concretas de mejora del proceso de prestación del servicio, incluyendo elementos del modelo de intervención, así como de los requisitos de postulación.

- Capacitar a las OSC en materias de evaluación, de manera que puedan sacar mejor provecho de las evaluaciones realizadas por la Dipres y otros organismos. Sin perjuicio que las evaluaciones que realiza la Dipres se publican en su página web institucional, lamentablemente, en los hechos sus conclusiones no son del todo conocidas o internalizadas por las OSC que trabajan en los mismos temas evaluados, lo que hace perder oportunidades de aprendizaje y mejora. La experiencia internacional señala que esto se debe, en parte importante, al bajo conocimiento que los profesionales de las OSC tienen del lenguaje de la evaluación, dado que su foco suele estar en la implementación. Iniciativas como Evalpartners³⁶ han contribuido a la capacitación de profesionales en temas de evaluación y a facilitar su involucramiento en las evaluaciones mismas. Todo ello repercute en un mayor conocimiento de las evaluaciones y una más alta disposición a considerar sus conclusiones.

35 Para más información ver <https://www.sociedadaccion.cl>

36 Una alianza de las Naciones Unidas con otras organizaciones. Para más información ver <https://www.evalpartners.org/>

5. Reflexiones finales

A modo de conclusión, cabe notar que, en el contexto del estallido social ocurrido en octubre de 2019, actualmente se discute la necesidad de avanzar hacia un nuevo contrato social, que incluya mayores beneficios sociales permanentes, que deben ser financiados con ingresos igualmente permanentes, para no afectar su sostenibilidad ni la estabilidad fiscal del país.

En esta discusión, se ha considerado aumentar la carga tributaria. Para que ello tenga mayor viabilidad, hay al menos dos razones para acompañarlo simultáneamente con avances concretos en mejorar la eficiencia y la calidad de las políticas públicas. Primero, hay un tema financiero: estos recursos son siempre escasos y además estarán tensionados con las nuevas demandas ciudadanas. Y segundo, la viabilidad política de cualquier aumento de la carga tributaria se facilita si quienes deberán aportar más recursos tendrán mayor seguridad de que serán bien utilizados.

Así, las propuestas planteadas en este trabajo ayudan a reforzar el sistema de gobernanza de las políticas públicas que el país ha construido en las últimas décadas, el que, si bien tiene muchos elementos positivos, aún no da todas las garantías de calidad que se pueden lograr. Para ello, las propuestas planteadas se centran en cambios ejecutables en el corto plazo, sin desmedro que el país deba abordar también los desafíos más estructurales de su sistema político, que es el que genera fuertes incentivos en los actores que participan del proceso de las políticas públicas. Por ello, no se debe obviar que, si bien las medidas técnicas propuestas en este trabajo contribuyen a mejorar la calidad del gasto y de las políticas públicas, el que sean implementadas y luego utilizadas para efectivamente tomar decisiones de asignación de recursos, requiere de voluntad política y de la construcción de acuerdos.

Referencias

- Aguilera, M.**, 2017. *Modelo de Gestión del Sistema de Atención y Satisfacción Ciudadana con los servicios provistos por el Estado*. Estudio desarrollado para el Programa de Modernización del Sector Público del Ministerio de Hacienda.
- Aninat, C., Londregan, J., Navia, P. y Vial, C.**, 2011. Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos, y características de las políticas públicas en Chile. En C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein y M. Tommasi (Eds.). *El juego político en América Latina, ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Banco Interamericano de Desarrollo.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal**, 2017. *Plan de Acción de la revisión del gasto en subvenciones del conjunto de las Administraciones Públicas*. España.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)**, 2006. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Editorial Planeta.
- Banco Mundial**, 2005. Chile: Estudio de evaluación de impacto del Programa de Evaluación de programas. *En Evaluaciones de Impacto y Evaluaciones de los Programas del Gobierno*. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe.
- Berner, H.**, 2018. Modernización del Estado: los aportes de la flexibilidad en el manejo presupuestario, la evaluación y el presupuesto por resultado. *Revista de Estudios Públicos*, 151, invierno, CEP.
- Bonvecchi, A., Johannsen, J. y Scartascini, C. (Eds.)**, 2015. *¿Quiénes deciden la política social? Economía política de programas sociales en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Centro de Estudios Públicos (CEP)**, 2017. *Un Estado para la ciudadanía. Informe de la Comisión de Modernización del Estado*. Centro de Estudios Públicos.
- Consejo de Modernización de la Labor Legislativa**, 2015. *Informe del Consejo de Modernización de la Labor Legislativa*. Disponible en: <https://www.bcn.cl/boletinlegislativo/static/Informe%20Consejo%20de%20Modernizacion.pdf>.
- Consejo Fiscal Autónomo**, 2019. *Informe sobre desviaciones de las metas de balance estructural y los límites y riesgos para la sostenibilidad fiscal*. Disponible en: <https://www.cfachile.cl/publicaciones/informes-de-sostenibilidad-fiscal-y-otras-materias>
- Dirección de Presupuestos (Dipres)**, 2015. *Evaluación ex post: conceptos y metodologías*, División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos.
- Dirección de Presupuestos (Dipres)**, 2016. *Principales tendencias del gasto fiscal en el período 2001-2015*. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-147065_doc_pdf.pdf
- Dirección de Presupuestos (Dipres)**, 2018. *Resultados de evaluaciones 2018*. Disponible en: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-177384.html>

- Dirección de Presupuestos (Dipres)**, 2019a. *Informe de finanzas públicas del tercer trimestre 2019*. Disponible en: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-195183.html>
- Dirección de Presupuestos (Dipres)**, 2019b. *Instrucciones para la ejecución de la Ley de Presupuestos del sector público año 2019*. Disponible en: http://www.dipres.cl/597/articles-189284_doc_pdf.pdf
- García, R. y García, M.**, 2010. *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Government of Western Australia**, Department of Treasury, 2014. *Program Evaluation: Sunset Clauses*.
- Institute for Government**, 2019. *The 2019 spending review, how to run it well*. Reino Unido. Disponible en: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/summary-2019-spending-review-how-run-it-well>
- Irrarrázaval, I. y Arteaga, I.**, 2012. *Impacto de la evaluación: aprendizajes del caso chileno*. Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Irrarrázaval, I. y De los Ríos, B.**, 2015. Una construcción dinámica: el sistema de monitoreo y evaluación de Chile. En Pérez G. Yarahuán y C. Maldonado Trujillo (Eds.). *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Irrarrázaval, I. y Pérez, F.**, 2017. *Monitoreo y evaluación de políticas públicas en Chile: de la burocracia a la ciudadanía*. Ponencia XXII Congreso CLAD.
- Irrarrázaval, I. y Streeter, P.**, 2017. *Sociedad en acción: construyendo Chile desde las organizaciones de la sociedad civil*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Políticas Públicas.
- Irrarrázaval, I., Streeter, P. y Salas, I.**, 2018. *Comprometidos con Chile: la contribución de las organizaciones de la sociedad civil a la infancia y las personas mayores*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Políticas Públicas.
- Martínez, J.P.**, 2017. Información de desempeño en los ministerios chilenos: ¿se usa para la toma de decisiones? *Temas de la Agenda Pública*, 12(97), 1-16, Centro de Políticas Públicas UC.
- Medina, J.P., Silva, E., Soto, S. y Valdés, R.**, 2019. Institucionalidad y política fiscal en Chile: hacia un nuevo ecosistema de responsabilidad fiscal. En Centro de Políticas Públicas UC (Ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2019*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Observatorio del Gasto Fiscal**, 2019. *Una hoja de ruta para aumentar la transparencia presupuestaria del Gobierno Central en Chile*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**, 2012. *Review of Selected Budgeting Issues in Chile: Performance Budgeting, Medium Term Budgeting, Budget Flexibility*. Paris.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**, 2013. *Spending Reviews*. 3th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials.
- Praksh, S.**, 2018. *Making laws with sunset clauses*. Disponible en <https://www.livemint.com/Opinion/svjUfdqWwbbecVzRjFNkUK/Making-laws-with-sunset-clauses.html>
- Scartascini, C., Spoller, P., Stein, E. y Tommasi, M. (Eds.)**, 2010. *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Banco Interamericano de Desarrollo.
- Servicio de Impuestos Internos (SII)**, 2019. *Gasto Tributario, 2018 a 2020*. Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios.
- Tokman, M., Rodríguez, J. y Marshall, C.**, 2006. Las excepciones tributarias como herramienta de política pública. *Estudios Públicos*, 102, Centro de Estudios Públicos.
- Valdés, S. y Soto, S.**, 2009. ¿Cómo fortalecer la labor legislativa del Congreso? Propuesta para un nuevo sistema de asesoría parlamentaria. *Estudios Públicos*, 114, Centro de Estudios Públicos.

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Irrarrázaval, I., Larrañaga, O., Rodríguez, J., Silva, E. y Valdés, R., 2020. Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile. *Temas de la Agenda Pública*, 15(120), 1-26. Centro de Políticas Públicas UC.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE