



**COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA “DE LOS PROGRAMAS
GUBERNAMENTALES CALIFICADOS COMO DE DESEMPEÑO INSUFICIENTE,
Y LAS RAZONES ADMINISTRATIVAS Y PRESUPUESTARIAS QUE
EXPLICARÍAN SU RESULTADO”
PERÍODO LEGISLATIVO 2018 – 2022
366ª LEGISLATURA**

ACTA DE LA SESIÓN N° 8, ORDINARIA, CELEBRADA EL LUNES 1 DE OCTUBRE DE 2018, DE 14.00 A 15.20 HORAS.

SUMARIO: La comisión se reunió con el objeto de discutir y votar las conclusiones y proposiciones que se incluirán en el informe respectivo.

I.- PRESIDENCIA

Presidió la sesión el diputado señor **Marcos Ilabaca**.

Actuó como abogado Secretario de la Comisión, el señor Juan Carlos Herrera.

II.- ASISTENCIA

Asistieron los diputados (as) integrantes de la Comisión, señores (as) **Javier Hernández, Marcos Ilabaca (Presidente), Amaro Labra, Karin Luck, Cosme Mellado, Francesca Muñoz, Joanna Pérez y Raúl Saldívar**. El diputado señor Alvaro Carter fue reemplazado por el diputado señor **Oswaldo Urrutia**.

III.- ACTAS¹

Las actas de las sesiones 5ª y 6ª ordinarias, y 7ª especial, se pusieron a disposición de los señores (as) diputados (as).

IV.- CUENTA²

Se recibió un reemplazo, por la presente sesión, del diputado señor Oswaldo Urrutia por el diputado señor Alvaro Carter.

V.- ORDEN DEL DÍA

La comisión se reunió con el objeto de discutir y votar las conclusiones y proposiciones que se incluirán en el informe respectivo.

En la presente sesión, los **señores (as) diputados (as)** debatieron en torno al borrador -que se transcribe a continuación- de conclusiones y propuestas elaborado por la Secretaría de la Comisión, en base al texto matriz presentado por las diputadas señoras Luck y Ossandón, y a las observaciones y sugerencias planteadas por los miembros de esta instancia en la sesión pasada, tal como fuera acordado.

I. CONCLUSIONES

1. La Comisión Especial Investigadora valora los avances en la modernización que ha experimentado el Estado en las últimas décadas en materia de diseño, implementación y fiscalización de políticas públicas. Sin embargo, pese a estos

¹ Las actas de las sesiones de la comisión se encuentran disponibles en el siguiente link: https://www.camara.cl/trabajamos/comision_sesiones.aspx?prmID=1823

² Los documentos de la cuenta se encuentran disponibles en el siguiente link: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=57473&prmTIPO=DOCUMENTOCUENTACOMISION>

esfuerzos queda aún mucho por hacer en cuanto al perfeccionamiento del control presupuestario y de gestión de la ejecución de programas estatales.

2. De acuerdo a los antecedentes reunidos por la Comisión, se puede concluir que en el Sistema de Evaluación de Programas no existe un criterio objetivo para determinar cuáles de ellos ingresan a evaluación, pues existe la práctica de suscribir un protocolo de acuerdo con la Comisión Especial de Presupuestos sobre los programas a incluir en el plan de evaluación del año siguiente, lo que agrega un componente político a la selección.

3. Por otra parte, en algunos casos la calificación de “Desempeño Insuficiente” de algunos programas, por parte de la DIPRES, obedece a que faltan datos que permitan determinar el buen funcionamiento de un programa. Los ministerios no entregan la información para resguardar a los beneficiarios.

4. También es importante anotar como conclusión que, respecto de los programas gubernamentales revisados por la Contraloría General de la República, se han constatado problemas de diseño, como también que no se cumplen con todos los objetivos propuestos y la carencia de indicadores que permitan efectuar una evaluación objetiva.

II. RECOMENDACIONES

1. Fortalecer el rol del Ministerio de Desarrollo Social en las evaluaciones de los programas e iniciativas, ya sea en el control ex ante en la etapa de diseño, en el control ex dure en el proceso de seguimiento, y sin perjuicio de la posibilidad de realizar un control a los compromisos adquiridos por la Dirección de Presupuestos con los respectivos ministerios.

2. Fortalecer el Banco Integrado de Proyectos del Ministerio de Desarrollo Social, mediante la incorporación de nuevos indicadores de evaluación en los programas, de carácter cualitativo, susceptibles de ser medidos, en aras de un proceso más objetivo.

3. Priorizar los programas a los que se asignan más recursos para su implementación, estableciendo la obligación de evaluar los 10 programas que cuenten con los mayores recursos por año, independiente de la materia sobre la que traten. Esta propuesta surge de la constatación de que actualmente la lista de programas a evaluar son determinados por el gobierno de turno y, generalmente, con acuerdos materializados en protocolos con las respectivas ramas del Congreso.

4. Mejorar la entrega de información por parte de los ministerios, pero asegurando siempre el resguardo de los datos personales involucrados, particularmente cuando una de las razones de la calificación del desempeño insuficiente es la falta de evidencia y datos concretos. Así se logrará una evaluación más acertada de los programas.

5. Aumentar el número de programas evaluados, tanto por la DIPRES como por el Ministerio de Desarrollo Social, estableciendo un cronograma sobre el particular.

6. En relación con el punto anterior, se propone diseñar una instancia multisectorial que seleccione los programas a evaluar, a partir de un sistema objetivo que tenga como criterios fundamentales la atingencia, la consistencia y la coherencia de los programas.

7. Se propone también que, dentro de las líneas de evaluación que emplea la DIPRES, se ponga especial énfasis en la Evaluación de Impacto, dado el positivo efecto que ella ha tenido, según manifestó dicha repartición.

8.- Vinculado al punto precedente, debe tenerse especial preocupación en que la evaluación de impacto no se circunscriba al estudio de los datos, sino que también es importante que los expertos verifiquen en terreno la forma en que se concretan los programas. De este modo se contribuye al proceso de retroalimentación y, en consecuencia, a la evaluación.

9. Propiciar la creación de un mecanismo de evaluación social que considere la participación ciudadana, como los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC), utilizando para ello las plataformas tecnológicas. Lo anterior permitiría robustecer a las organizaciones sociales, dándoles cabida en temas que les atañen directamente, como por ejemplo los programas de seguridad ciudadana.

10. En otro orden, se propone que las observaciones y sugerencias que realizan la DIPRES y la Contraloría a los programas en ejecución se inserten en un procedimiento de mejora de las políticas públicas, cuya nota característica sea la colaboración entre los distintos órganos.

11. En el plano jurídico, la Comisión propone que se modifique la normativa legal que corresponda, con el objeto de que todo programa, antes de implementarse por primera vez, cuente con aprobación técnica, tal como ocurre con las resoluciones de rentabilidad social (RS) que se requieren para proyectos de inversión.

12. A nivel reglamentario, se requiere entregar a la DIPRES la potestad de fijar metas de evaluación de manera independiente y que sean más exigentes. Lo anterior responde al hecho de que, ante la mala evaluación de un programa, el ministerio respectivo y la DIPRES llegan a un acuerdo con metas de mejoría, las cuales generalmente son bajas.

13. Se debería estudiar la factibilidad de modificar el reglamento para resolver el problema que se presenta con los programas que reciben una deficiente evaluación de manera constante, a fin de permitir que se disminuya su presupuesto, atendiendo a los períodos consecutivos en que persista esa evaluación negativa.

14. Implementar una unidad en el Congreso Nacional que se encargue de la evaluación de los resultados de los programas gubernamentales. Esta recomendación se fundamenta en la necesidad de contar con una contraparte técnica adecuada para afrontar la discusión presupuestaria. Hoy día, más allá de la Unidad de Evaluación de la Ley y de la Comisión Especial de Presupuestos, el Parlamento carece de herramientas para realizar el seguimiento de la implementación de los proyectos aprobados, tarea a la que coadyuvaría la aludida unidad.

15. Crear una unidad, sea en el Ministerio de Desarrollo Social o en el Ministerio de Hacienda y gestionada por la DIPRES, que capacite y efectúe seguimientos en la ejecución de políticas públicas a cargo de otras reparticiones públicas. De esta manera, cada repartición estatal que requiera llevar adelante un nuevo programa, disponga de la asesoría técnica en cuanto al diseño y manejo de información sobre los resultados, aspectos en los que se constatan debilidades actualmente.

El texto reproducido dio lugar a un intercambio de opiniones sobre algunos puntos contenidos en el acápite de las recomendaciones:

En cuanto a la **recomendación N°3** ("Priorizar los programas..."), a sugerencia de la **diputada señora Luck** se agregó que la obligación de evaluar es "a lo menos" (para los 10 programas con más recursos); y por otro lado, a sugerencia del **diputado señor Saldívar**, se complementó la referida obligación estableciéndose que ella es sin perjuicio de los programas con menos recursos pero que tienen mayor impacto. Se hizo hincapié en la necesidad de evaluar el mayor número posible de programas.

En torno a la **recomendación N°9**, esto es, propiciar la participación ciudadana en la evaluación social de programas, a través -por ejemplo- de los COSOC, el **diputado señor Mellado** sostuvo que en muchas comunas no funcionan los COSOC, por falta de interés de la ciudadanía. En tal virtud, tal vez sería preferible incluir a las juntas de vecinos en la recomendación.

El **diputado señor Labra** dijo que de todos modos es conveniente mantener la referencia a los COSOC.

En análogo sentido, el **diputado señor Saldívar** manifestó que cuando hay temas relevantes y de interés para la ciudadanía, los COSOC u otros organismos de participación se activan; razón por la cual es pertinente mantenerlos en el texto en comento.

Luego del debate sobre este tema, se acordó mantener la proposición sin cambios.

También fue materia de debate la **propuesta contenida en el numeral 11**, esto es, que todo programa, antes de implementarse por primera vez, cuente con aprobación técnica, tal como ocurre con las resoluciones de rentabilidad social (RS) que se requieren para proyectos de inversión. A sugerencia del **diputado señor Urrutia (Osvaldo)**, se agregó una oración según la cual para el cumplimiento de lo anterior, el Ministerio de Desarrollo Social deberá elaborar la metodología de evaluación social destinada a los programas de inversión.

La **recomendación contenida en el numeral 12**, vale decir, entregar a la DIPRES la potestad de fijar metas de evaluación de manera independiente y que sean más exigentes, motivó el comentario de la **diputada señora Luck** de que tal recomendación obedece a la circunstancia de que, normalmente, los ministerios fijan metas bajas en los programas. Sobre el mismo punto, el **diputado señor Saldívar** sostuvo que es importante que la evaluación de los programas no se confunda con las aspiraciones económicas de los funcionarios. Por ello, agregó, es relevante definir los

criterios y los indicadores de evaluación. Tras este intercambio de opiniones, se resolvió añadir una frase, especificando que tales metas deben ser acordes con los estándares establecidos en el proceso de evaluación social.

A su vez, la **recomendación N°13**, que consiste en estudiar la factibilidad de modificar el reglamento para resolver el problema que se presenta con los programas que reciben una deficiente evaluación de manera constante, a fin de permitir que se disminuya su presupuesto, también suscitó algunos comentarios. El **diputado señor Mellado** dijo que debería existir la posibilidad de reformular los programas mal evaluados. Por su parte, la **diputada señora Pérez (Joanna)** opinó que una reforma en tal sentido no debería limitarse al reglamento, sino que habría que incorporar un mecanismo bidireccional de control. Concluida la discusión acerca de este tópico, se acordó la siguiente redacción: “Estudiar la modificación del reglamento del decreto ley N°1.263, para resolver el problema que se presenta con los programas que reciben una deficiente evaluación de manera reiterada. En este sentido, los programas con alto impacto social deben ser reformulados, y en cuanto a los otros disminuir su presupuesto.”.

La **diputada señora Pérez (Joanna)** se refirió, a continuación, a la falta de recursos para evaluar ex post los programas sociales. Para subsanar esta deficiencia propuso que se destine el 1% del presupuesto de aquellos a la evaluación respectiva.

El **diputado señor Urrutia (Osvaldo)** se mostró de acuerdo con esa idea, a condición de que el equipo evaluador sea independiente.

Respecto al mismo tema, la **diputada señora Pérez (Joanna)** dijo que es muy relevante tener en cuenta la evaluación del beneficiario final del programa, y agregó que muchas veces quien evalúa no es el órgano financiero, sino otro.

El **diputado señor Saldívar** respaldó la propuesta de destinar el 1% del presupuesto de los programas sociales a su evaluación. Dichos fondos deberían ser provistos por la DIPRES. Compartió, asimismo, la idea de que es necesario conocer, en el marco del proceso de evaluación, el nivel de satisfacción de los usuarios.

Por último, el **diputado señor Urrutia (Osvaldo)** expresó que esa evaluación debe ser centralizada, para uniformar criterios.

De esta manera, se aprobó agregar en el numeral 3 de las recomendaciones (“Priorizar los programas...”) el siguiente texto: “También se acordó proponer que la DIPRES destine el 1% de los recursos totales destinados a programas sociales, para evaluación y fiscalización, y para conocer el nivel de satisfacción de los usuarios. Dicha evaluación debe ser centralizada, con el fin de uniformar criterios.”.

Luego de debatir en torno a la referida propuesta, en los términos consignados, los **señores (as) diputados (as)** aprobaron las conclusiones y recomendaciones que se especifican en el acápite siguiente. Estas últimas se agruparon por materias, alterándose la numeración previa.

VI.- ACUERDOS

1.- Aprobar por unanimidad, con el voto favorable de los diputados (as) Javier Hernández, Marcos Ilabaca (Presidente), Amaro Labra, Karin Luck, Cosme Mellado, Francesca Muñoz, Joanna Pérez, Raúl Saldívar y Osvaldo Urrutia, las siguientes conclusiones y recomendaciones:

I. CONCLUSIONES

1. La Comisión Especial Investigadora valora los avances en la modernización que ha experimentado el Estado en las últimas décadas en materia de diseño, implementación y fiscalización de políticas públicas. Sin embargo, pese a estos esfuerzos queda aún mucho por hacer en cuanto al perfeccionamiento del control presupuestario y de gestión de la ejecución de programas estatales.

2. De acuerdo a los antecedentes reunidos por la Comisión, se puede concluir que en el Sistema de Evaluación de Programas no hay un criterio objetivo para determinar cuáles de ellos ingresan a evaluación, pues existe la práctica de suscribir un protocolo de acuerdo con la Comisión Especial de Presupuestos sobre los programas a incluir en el plan de evaluación del año siguiente, lo que agrega un componente político a la selección. El sistema de evaluación que ofrece mejores condiciones de objetividad y cobertura es el Banco Integrado de proyectos del Ministerio de Desarrollo Social, pues tiene un objetivo acotado que se relaciona con la gestión de la inversión pública y la asignación de recursos.

3. La calificación de “Desempeño Insuficiente” de algunos programas por parte de la DIPRES, obedece a que faltan datos que permitan determinar el buen funcionamiento de un programa. Los ministerios no entregan la información requerida sobre los beneficiarios, aunque cabe reconocer que ello no obedece a una falta de voluntad, sino a que no se cuenta con la capacitación suficiente y con mecanismos eficaces para recoger, gestionar y procesar la información que se genera durante la ejecución de un programa determinado. A este respecto, también hay que considerar que la no entrega de información por parte de los ministerios se explica por el propósito de resguardar los datos personales de los beneficiarios. En todo caso, lo anterior no debería representar un problema entre los organismos públicos, pues basta obligar a los servicios públicos a resguardar el secreto sobre la información de que disponen y que los informes acerca de la evaluación de programas que se hagan públicos solo contengan información agregada, anónima o estadística.

4. También es importante anotar como conclusión que, respecto de los programas gubernamentales revisados por la Contraloría General de la República, se han constatado problemas de diseño, como también que no se cumplen con todos los objetivos propuestos y la carencia de indicadores que permitan efectuar una evaluación que sea eficiente o que dé cuenta realmente de la inversión pública versus la cobertura de los beneficiarios.

II. RECOMENDACIONES

A partir de las exposiciones realizadas por los invitados y del debate que ellas generaron entre los miembros de la Comisión, se formulan las siguientes propuestas relacionadas con el sistema de evaluación de programas gubernamentales.

I. De tipo institucional

1. Fortalecer el rol del Ministerio de Desarrollo Social en las evaluaciones de los programas e iniciativas, ya sea en el control ex ante en la etapa de diseño, en el control ex dure en el proceso de seguimiento, y sin perjuicio de la posibilidad de realizar un control a los compromisos adquiridos por la Dirección de Presupuestos con los respectivos ministerios.

2. Mejorar el Banco Integrado de Proyectos del Ministerio de Desarrollo Social, mediante la incorporación de nuevos indicadores de evaluación en los programas, de carácter cualitativo, susceptibles de ser medidos, en aras de un proceso más objetivo.

3. Implementar una unidad en el Congreso Nacional que se encargue de la evaluación de los resultados de los programas gubernamentales. Esta recomendación se fundamenta en la necesidad de contar con una contraparte técnica adecuada para afrontar la discusión presupuestaria. Hoy día, más allá de la Unidad de Evaluación de la Ley y de la Comisión Especial de Presupuestos, el Parlamento carece de herramientas para realizar el seguimiento de la implementación de los proyectos aprobados, tarea a la que coadyuvaría la aludida unidad.

4. Crear una unidad, sea en el Ministerio de Desarrollo Social o en el Ministerio de Hacienda y gestionada por la DIPRES, que capacite y efectúe seguimientos en la ejecución de políticas públicas a cargo de otras reparticiones del Estado. De esta manera, cada organismo que requiera llevar adelante un nuevo programa, disponga de la asesoría técnica en cuanto al diseño y manejo de información sobre los resultados, aspectos en los que se constatan debilidades actualmente.

II. En orden a optimizar el sistema general de evaluación

5. Priorizar los programas a los que se asignan más recursos para su implementación, estableciendo la obligación de evaluar, a lo menos, los 10 programas que cuenten con los mayores recursos por año, independiente de la materia sobre la que traten; y sin perjuicio de evaluar aquellos con menos recursos pero que tienen un mayor impacto, estableciendo un cronograma sobre el particular. Esta propuesta surge de la constatación de que actualmente la lista de programas a evaluar son determinados por el gobierno de turno y, generalmente, con acuerdos materializados en protocolos suscritos con las respectivas ramas del Congreso. También se acordó proponer que la DIPRES destine el 1% de los recursos totales destinados a programas sociales, para evaluación y fiscalización, y para conocer el nivel de satisfacción de los usuarios. Dicha evaluación debe ser centralizada, con el fin de uniformar criterios.

6. En relación con el punto anterior, se propone diseñar una instancia multisectorial que seleccione los programas a evaluar, a partir de un sistema objetivo que tenga como criterios fundamentales la atingencia, la consistencia y la coherencia de los programas.

7. Mejorar la entrega de información por parte de los ministerios, pero asegurando siempre el resguardo de los datos personales involucrados, particularmente cuando una de las razones de la calificación del desempeño insuficiente es la falta de evidencia y datos concretos. Así se logrará una evaluación más acertada de los programas.

8. Se propone, asimismo, que las observaciones y sugerencias que realizan la DIPRES y la Contraloría a los programas en ejecución se inserten en un procedimiento de mejora de las políticas públicas, cuya nota característica sea la colaboración entre los distintos órganos.

III. Con el fin de fortalecer determinadas líneas de evaluación

9. Se sugiere que, dentro de las líneas de evaluación que emplea la DIPRES, se ponga especial énfasis en la Evaluación de Impacto, dado el positivo efecto que ella ha tenido, según manifestó dicha repartición.

10. Vinculado al punto precedente, debe tenerse especial preocupación en que la evaluación de impacto no se circunscriba al estudio de los datos, sino que también es importante que los expertos verifiquen en terreno la forma en que se concretan los programas. De este modo se contribuye al proceso de retroalimentación y, en consecuencia, a la evaluación.

IV. En materia de participación ciudadana

11. Propiciar la creación de un mecanismo de evaluación social que considere la participación ciudadana, como los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC), utilizando para ello las plataformas tecnológicas. Lo anterior permitiría robustecer a las organizaciones sociales, dándoles cabida en temas que les atañen directamente, como por ejemplo los programas de seguridad ciudadana.

V. Perfeccionamiento normativo

12. En el plano jurídico, la Comisión propone que se modifique la normativa legal que corresponda, con el objeto de que todo programa, antes de implementarse por primera vez, cuente con aprobación técnica, tal como ocurre con las resoluciones de rentabilidad social (RS) que se requieren para proyectos de inversión. Para el cumplimiento de lo anterior, el Ministerio de Desarrollo Social deberá elaborar la metodología de evaluación social destinada a los programas de inversión.

13. A nivel reglamentario, se requiere entregar a la DIPRES la potestad de fijar metas de evaluación de manera independiente y que sean más exigentes, acordes con los estándares establecidos en el proceso de evaluación social.

14. Finalmente, se debería estudiar la modificación del reglamento del decreto ley N°1.263, para resolver el problema que se presenta con los programas que reciben una deficiente evaluación de manera reiterada. En este sentido, los programas con alto impacto social deben ser reformulados, y en cuanto a los otros disminuir su presupuesto.

2.- Designar como diputado informante al señor Marcos Ilabaca.

3.- Enviar una copia del informe a las siguientes autoridades:

- a) Ministro de Desarrollo Social**
- b) Contralor General de la República**
- c) Director de Presupuestos**

El debate habido en esta sesión, se encuentra contenido en el registro audiovisual³ de la misma.



JUAN CARLOS HERRERA INFANTE
Abogado Secretario de la Comisión

³<http://www.democraciaenvivo.cl/player.aspx?STREAMING=streaming.camara.cl:1935/democraciaenvivo&VODFILE=SES008-1823-20181001.mp4>