



**ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DE LOS RESULTADOS DEL  
SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN (M&E) EN LA  
ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS.**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGÍSTER EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Alumno: Camila Leiva Olivares  
Profesor Guía: Óscar Landerretche Moreno**

**Santiago, junio de 2024**

## I. INTRODUCCIÓN

Según la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL), el panorama de la situación fiscal de América Latina y el Caribe da cuenta que, a pesar que en el año 2022 finalizó la implementación de las medidas adoptadas para abordar las consecuencias de la pandemia de COVID-19<sup>12</sup>, el gasto público ha aumentado de manera consistente en los últimos años.

Sin embargo, este incremento en el gasto público no necesariamente se vincula con el cumplimiento de criterios de eficiencia y efectividad<sup>3</sup> que garanticen un uso pertinente de los recursos públicos para abordar los problemas que afectan el bienestar de la población. En este sentido, en los últimos años, se ha observado una tendencia generalizada por incorporar iniciativas de mejoramiento de la calidad del gasto público, que no solamente se asocian a aspectos de política fiscal, sino también a aspectos de gestión pública: como lo son el presupuesto orientado a resultados, en una apuesta por mejorar el uso y gestión de los recursos (Filc & Scartascini, 2012) y los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) como herramientas para mejorar la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos (CEPAL, 2014).

Según datos de la encuesta OCDE sobre prácticas presupuestarias(2018), la mayoría de los países participantes contaban con algún mecanismo para mejorar la calidad del gasto bajo la modalidad de presupuesto por resultados, considerando para ello, sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) que involucran una diversidad de instrumentos y líneas de análisis, como la evaluación ex ante, ex dure y ex post, que identifican aspectos relevantes del funcionamiento de los programas públicos para una asignación más eficiente de los recursos fiscales.

Orientar el presupuesto de esta forma presupone que los resultados de las evaluaciones tengan incidencia en la asignación de recursos, y cuya planificación de gastos se organice de acuerdo con programas establecidos en planes estratégicos de mediano plazo. Más específicamente, el

---

<sup>1</sup> En el año 2020 se suscribe entre el Gobierno de Chile y el Congreso Nacional un plan de emergencia con el fin de implementar medidas ante la pandemia del Covid-19. En dicho marco de convergencia fiscal se acordó crear una nueva estructura legal transitoria (Ley Nº21.288), que permitió implementar, de forma transitoria y flexible, un programa fiscal adicional que consideraba un monto máximo de US\$12.000 millones por 24 meses mediante el Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19 (Dipres, 2021). Es importante destacar que dicho fondo se implementó de manera separada de los recursos del presupuesto regular, con el objetivo de resguardar las características de transitoriedad y flexibilidad que ameritaba el contexto. En la Ley de Presupuestos esta medida quedó claramente establecida, mediante la identificación del subtítulo 30 del Fondo de Emergencia Transitorio en cada una de las partidas correspondientes.

<sup>2</sup> Esta reducción ha sido significativa en algunos países como Chile, sin embargo, el gasto público se mantiene por encima del nivel anterior a la pandemia, alcanzando el 2022 un 31% del PIB de la región y un 26,56% del PIB de Chile. (CEPAL, 2023). Además, según el informe de CEPAL, en Chile la contracción se explica principalmente el término del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) Universal en 2021 (representó un 6,7% del PIB ese año).

<sup>3</sup> En este trabajo se entenderá por eficiencia y eficacia como las relaciones existentes entre los insumos, la producción y los resultados de las actividades del sector público. La eficiencia se relaciona los insumos con la producción, mientras que la eficacia relaciona los insumos con el cumplimiento de los objetivos finales o resultados (Mandl et al. 2008).

análisis de los resultados se basa en indicadores de desempeño y evaluaciones periódicas (García López y García Moreno, 2010).

En el caso de Chile, durante las últimas décadas, el Gobierno Central ha consolidado un sistema de monitoreo y evaluación (M&E), cuyo objetivo principal ha sido generar información de desempeño de los programas públicos e introducir prácticas para mejorar la calidad del gasto<sup>4</sup>. De esta manera, se ha buscado:

(1) contribuir a la eficiencia en la asignación y uso de los recursos, y a la transparencia en la gestión de los programas y administración de las finanzas públicas; y

(2) promover la cultura evaluativa en el Ejecutivo, incidiendo en las mejoras en la calidad de la oferta programática de los Servicios (Dipres, 2022).

Sin embargo, aún se deben abordar brechas relevantes en su funcionamiento que permitan enfrentar las complejidades de la estructura presupuestaria, la incidencia de los resultados de desempeño en la asignación de recursos, además de la transparencia y calidad de la información sobre el proceso presupuestario.

### **Relevancia del análisis de la calidad y eficiencia del gasto público**

En el marco de las medidas propuestas para mejorar el gasto público del pacto fiscal que impulsa el Ejecutivo se hace necesario analizar la incidencia del sistema vigente en el proceso de asignación presupuestaria para identificar áreas de oportunidad que permitan incrementar la eficacia, eficiencia y calidad de las políticas públicas que contribuyan en esa dimensión<sup>5</sup>.

Velar por la calidad del gasto público abarca aquellos elementos que garantizan un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, con los objetivos de elevar el potencial de crecimiento de la economía y, en el caso particular de América Latina y el Caribe, de asegurar grados crecientes de equidad distributiva. La consolidación fiscal con énfasis en la reforma del gasto estructural puede fortalecer la confianza y respaldar el crecimiento (Mandl et al., 2008).

La toma de decisión del gasto público también implica un proceso de priorización en el que se extraen recursos de la sociedad, por lo que es indispensable que el aporte al bienestar de la población derivado de ese gasto sea mayor que si esos mismos recursos hubiesen sido asignados a otros ítems. El costo de oportunidad son las alternativas altamente valiosas a las que se renuncia cuando se toma la decisión de usar los recursos en determinada opción. De ahí que sea indispensable que el gasto público tenga que ser evaluado tomando en consideración el costo de oportunidad como parte de un proceso continuo que busca redirigir la toma de decisiones en base a insumos (¿cuánto dinero puedo obtener?) hacia resultados medibles (¿qué puedo lograr con este dinero?) (Currístine et al., 2008).

---

<sup>4</sup> El sistema considera tres grandes líneas de evaluación asociadas al ciclo presupuestario: la evaluación ex ante que analiza el diseño de los programas nuevos y reformulados significativamente, el ex dure o monitoreo que analiza el desempeño de la ejecución anual de la oferta programática, y la evaluación ex post que analiza los resultados en el mediano o largo plazo tanto de programas como de políticas públicas.

<sup>5</sup> La propuesta del Ministerio de Hacienda considera como uno de sus ejes modernizar y reformar el Estado<sup>5</sup>, para lo cual se propone fortalecer el sistema de monitoreo y evaluación mediante un proyecto de ley que crea la Agencia de Calidad de Políticas Públicas (ACPP), a cargo de la evaluación de programas y políticas públicas, la política regulatoria del Estado e implementar una estrategia de revisiones selectivas de gasto tomando las recomendaciones de la OCDE.

En los últimos años la calidad del gasto público es parte de la agenda política debido al creciente fenómeno de la corrupción, en el que se redireccionan los recursos para satisfacer intereses personales dificultando el acceso igualitario a bienes y servicios esenciales afectando el bienestar de la sociedad. Asimismo, la corrupción origina consecuencias devastadoras para la gestión pública, ya que socava su credibilidad y obstruye el cumplimiento de los fines que persiguen sus instituciones (Zavaleta, 2023).

En este sentido, la evaluación es uno de los mecanismos de mayor viabilidad para potenciar y fortalecer la gestión de los gobiernos, ya que permite la reducción de vicios como el clientelismo, la corrupción y el uso inefectivo de recursos escasos en soluciones que no se basan en evidencia (CLEAR, 2015).

Existe una evidente necesidad de fomentar mejores prácticas en términos de transparencia y rendición de cuentas de todos los actores del proceso presupuestario, con el objetivo de mejorar el gasto público, acotando los espacios de discrecionalidad que son terreno fértil para la corrupción y el clientelismo.

## **II. METODOLOGÍA**

El propósito de este trabajo es analizar la incidencia de los resultados del sistema de monitoreo y evaluación (M&E) en la asignación de recursos públicos del Gobierno Central de Chile.

La relevancia del análisis se centra en la discusión actual de la calidad y eficiencia del gasto público en el contexto de estrechez fiscal que enfrenta el país dado el contexto post pandemia.<sup>6</sup>

La metodología utilizada en este documento se basa en la revisión sistemática de bibliografía y evidencia publicada (Codina, 2020) respecto a resultados de investigaciones sobre el sistema de monitoreo y evaluación (M&E) de Chile, considerando la revisión de las prácticas internacionales recomendadas por organismos técnicos internacionales<sup>7</sup>.

El objetivo es caracterizar el sistema de M&E chileno en el marco del desarrollo de presupuestos por resultados, analizando la incidencia de sus resultados en el proceso de asignación de recursos del Estado. Para ello:

- se analizan las principales características del presupuesto por resultados, su marco normativo e implementación del sistema,
- los principales hallazgos realizados por organismos internacionales<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Según el tercer Informe trimestral de Balance Estructural del Consejo Fiscal Autónomo no existen espacios para nuevos gastos permanentes en los próximos años si no se aumentan fuentes de financiamiento permanentes, provenientes de un mayor crecimiento tendencial, nuevos ingresos tributarios, menor evasión, reasignaciones o mayor eficiencia del gasto público (CFA, 2023).

<sup>7</sup> Este análisis documental consiste en una forma de investigación técnica o trabajo de revisión que se caracteriza por describir y presentar una serie de documentos de forma sistemáticamente unificada con el fin de extraer conclusiones objetivas frente a la evidencia analizada (Dulzeidas & Molina, 2004).

<sup>8</sup> Como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

- finalmente, se da cuenta de las recomendaciones de política pública para potenciar la vinculación de los resultados de desempeño de la oferta programática del Estado con el presupuesto de la nación para contribuir al mejor gasto público.

Las limitaciones de la metodología utilizada tienen relación principalmente con que, si bien existe amplia evidencia del funcionamiento del sistema de M&E, existen acotadas mediciones o estimaciones del impacto de sus resultados en la asignación de recursos públicos, lo cual dificulta cuantificar la efectividad de su implementación.

### **III. ANTECEDENTES**

De la Ley N°1.263 de Administración Financiera del Estado, se desprende que el presupuesto del sector público constituye un cálculo anticipado de ingresos y gastos de la nación para el periodo de un año. Dicho sistema de administración financiera está orientado por las directrices del sistema de planificación del Sector Público y constituye la expresión financiera de las prioridades del Estado.

De esta manera, el presupuesto público corresponde a una herramienta para el desarrollo de la política fiscal en la que se plasman y explicitan las prioridades de cada gobierno en términos estratégicos. De igual manera, es un instrumento que orienta la discusión de la sociedad respecto al uso de sus recursos para la satisfacción de las necesidades de la sociedad (Barea et al., 2014).

#### **i. La Nueva Gerencia Pública y el sistema presupuestario**

Las técnicas presupuestarias son los procedimientos que se utilizan para confeccionar el presupuesto, como lo son el presupuesto incremental, el presupuesto por programas, el presupuesto base cero y el presupuesto por resultados<sup>9</sup>. En el caso chileno, es posible identificar una amalgama de las técnicas presupuestarias mencionadas anteriormente, derivado de un proceso más amplio de reforma del Estado iniciado con la *Nueva Gerencia Pública*. (Marcel et al., 2014).

En Chile este nuevo paradigma se tradujo – entre otras cosas – en el desarrollo de sistemas de control de gestión y rendición de cuentas que permitieran nutrir las decisiones que se tomen en el marco del proceso presupuestario (Marcel, 2009). Los principales objetivos que la orientan son:

- Velar por asegurar la constante optimización del uso de los recursos públicos en el funcionamiento del Estado, a partir del cumplimiento de criterios de eficacia, eficiencia, equidad y calidad.

---

<sup>9</sup> El presupuesto incremental es una técnica más tradicional en la que se mantienen las erogaciones pasadas en su elaboración manteniendo una tendencia creciente. Mientras que el presupuesto por programas que consiste en asignar los recursos en función de las categorías programáticas que permitan determinar qué hace el Estado con los recursos públicos, vinculando los insumos que utiliza con los productos que obtiene. Por su parte el presupuesto base cero como técnica que considera la formulación sin tomar como arrastre el presupuesto del período anterior, considerando que todos los gastos deben estar justificados para un nuevo periodo a partir de cero. Por último, el presupuesto por resultados que constituye un paso adicional al presupuesto por programas, ya que la formulación presupuestaria considera el análisis de los indicadores de desempeño, impacto o resultado de las instituciones en la asignación de recursos (Marcel et al., 2014).

- Garantizar que el proceso presupuestario sea transparente, equitativo y controlable, asegurando mecanismos de *accountability* para monitorear la asignación de los recursos.
- Promover e implementar mecanismos internos a las instituciones de gobierno para mejorar el desempeño de los funcionarios públicos, promoviendo la efectividad de estas instituciones (Franciskovic, 2013).

La *Nueva Gerencia Pública* considera como eje central el presupuesto orientado por resultados como un conjunto de procesos, métodos e instrumentos que “permiten que las decisiones involucradas en un presupuesto incorporen de manera sistemática consideraciones sobre los resultados – pasados y futuros – de la aplicación de los recursos públicos, pero que también motivan y facilitan que las instituciones públicas obtengan dichos resultados” (Marcel, 2009, pág. 43). Como tal, constituye un marco de acción más amplio y transversal a todo el quehacer del Estado, priorizando la toma de decisiones basada en resultados, en pos de alcanzar una mayor optimización del desempeño gubernamental.

## ii. Presupuesto por resultados en Chile

Si bien en el continente no ha existido una forma unívoca de implementar presupuestos por resultados y que, de hecho, muchos países se encuentran aún en un proceso de adaptación e implementación (Marcel, 2009), Chile ha sido reconocido como el país con mayor capacidad y madurez institucional a nivel latinoamericano para la aplicación de una gestión por resultados (García & García, 2010).

Los elementos que considera el presupuesto por resultados en Chile se dividen en dos categorías de instrumentos para la obtención de información sobre desempeño:

- por una parte, los sistemas de seguimiento de los resultados basados en mediciones a nivel de producto (definiciones estratégicas, mecanismos de incentivo remuneraciones a nivel institucional con el Programa de Mejoramiento de la Gestión y el Balance de Gestión Integral, entre otros); y por otra,
- los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) de programas que consideran resultados de diseño, implementación e impacto de la oferta programática (Arenas & Berner, 2010).

Según Guzmán (2003), a principios de los años 90 se inició un proceso gradual de implementación de presupuestos por resultados, que luego de 10 años, se instauró un sistema de desempeño, con mejoras y ajustes permanentes en las últimas décadas.

En el año 1997 se decide evaluar los programas públicos del ámbito social, fomento productivo y desarrollo institucional, lo que – posteriormente - se convierte en el Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). Esta instancia permitió contar con una mirada más global del funcionamiento de los programas, pues se evaluaron distintos elementos: análisis de diseño, organización y gestión, sostenibilidad y justificación de continuidad, resultados; además, se incorporaron profesionales externos al servicio público para realizar el análisis (Guzmán, 2003).

En el año 2000 surge el Sistema de Evaluación y Control de Gestión que busca que la información de desempeño permita efectivamente mejorar la gestión de los servicios públicos, generando que el uso de recursos fuese más eficiente, eficaz y transparente. Para ello, se incorporan nuevos elementos, como la instauración de un formato estandarizado de presentación para todos los

servicios, a través del cual se debe mostrar el presupuesto de programas nuevos y reformulados. Los cambios realizados en el Sistema de Evaluación y Control de Gestión permiten que todos los instrumentos que lo integren se relacionen efectivamente entre sí, complementándose para asegurar el funcionamiento adecuado del servicio público en su totalidad (Arenas & Berner, 2010).

Dichos instrumentos conforman el “Sistema de Evaluación y Control de Gestión” del Gobierno Central, que ha permitido cumplir con uno de los requisitos necesarios para implementar un presupuesto por resultados, pues en forma sistemática ha generado información de desempeño de las instituciones públicas y sus programas (Guzmán, 2003).

La importancia de la información de desempeño, en el marco de la presupuestación por resultados, es que se vincula indirectamente con la asignación de los recursos, ya que los resultados son utilizados para sustentar las decisiones presupuestarias, pero no determinan – necesariamente – los montos de los recursos asignados. En este sentido, los resultados se usan para informar y mejorar la toma de decisiones de los actores involucrados en el proceso presupuestario, sin aplicarlo como una regla estricta para la asignación, otorgando cierto rango de acción a las autoridades en los cargos de decisión (Arenas & Berner, 2010).

#### **IV. SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN (M&E)**

En Chile la implementación gradual del presupuesto por resultados ha permitido que el país cuente con un sistema institucional estable, asentado y legitimado por todas las reparticiones públicas del Estado.

En el informe elaborado por la OCDE (2017) se reconoce que el sistema presupuestario en Chile ha contribuido a alcanzar resultados destacables en distintas áreas, tales como crecimiento económico (aumento sostenido de PIB), la sustentabilidad fiscal, la reducción de la pobreza extrema, entre otras.

La OCDE también reconoce que Chile cuenta con un sistema robusto de control y evaluación, lo que - a su vez - permite contar con información actualizada relacionada a los indicadores de desempeño, orientando las decisiones por criterios de eficiencia y eficacia. Por otra parte, se reconoce que a nivel nacional se han hecho grandes esfuerzos en términos de la transparencia del proceso presupuestario, realizando reportes públicos de manera regular.

Además, se destaca como un elemento positivo que el Congreso ha ido adquiriendo cierta capacidad y experiencia en términos de su participación en el proceso presupuestario, lo que también ha permitido ir afianzando el funcionamiento institucional interno.

##### **i. Marco normativo e institucional**

El sistema de M&E chileno está integrado en un marco normativo e institucional que considera regulaciones, responsabilidades institucionales y arreglos operativos que han garantizado su funcionamiento en el transcurso de los 20 años de su implementación (OCDE, 2020).

La Dirección de Presupuestos (Dipres) es la institución encargada de velar por una asignación y uso eficiente de los recursos públicos en el marco de la política fiscal y de los objetivos prioritarios definidos por el gobierno a nivel nacional. La Ley de Administración Financiera del Estado le asigna, principalmente, dos funciones: (1) orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria y (2) evaluar la acción programática, velando por el cumplimiento de los fines y

metas de los servicios públicos, donde se insertan los sistemas de evaluación ex ante, el ex dure y ex post de los programas no sociales.

La Subsecretaría de Evaluación Social, según lo establecido en el artículo 3° letra c) y d) de la Ley N° 20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y con el objeto de lograr una coordinación en el diseño de las políticas sociales, tiene a cargo la evaluación ex ante y ex dure de los programas sociales.

Para ello el Decreto N°5 de 2022, emitido por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y suscrito además por el Ministerio de Hacienda, (1) norma las acciones asociadas a la evaluación ex ante y ex dure (monitoreo) de programas sociales, entre las cuales se destacan los criterios y procedimientos para determinar qué instituciones y programas se clasifican funcionalmente dentro del gasto público social (REX. N°200, (2) se define un plan de evaluación anual de programas sociales para cada período, acordado con la Dirección de Presupuestos (REX. N° 258), (3) se proporcionan las claves para el proceso de transparencia de los procesos de evaluación y (4) se crea el Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS)<sup>10</sup>, que correspondiente al registro administrado por MDSF que contiene información correspondiente a los programas sociales ejecutados, que hayan sido o estén siendo sometidos a alguna de las evaluaciones a que hacen referencia la letra c) y la letra d) del artículo 3°. De igual manera, en el caso de que se realicen evaluaciones ex-post también se publican los informes de dicha evaluación.

Como mecanismo para fortalecer el sistema de monitoreo y evaluación, a partir del 2019 el MDSF en una alianza con la Dipres, pone a disposición de la ciudadanía el listado oficial de programas no sociales y sus evaluaciones, a través del BIPS. Esto se centra en el esfuerzo de robustecer la transparencia sobre la oferta del Estado y el uso de recursos públicos relacionados a ellos.

Un actor relevante del Sistema de monitoreo y evaluación (M&E) es la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), que surge el 2015 inicialmente enfocada en el desarrollo de medidas de la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, mediante la realización de estudios con propuestas y recomendaciones que permitieran aumentar la productividad del país, y mejorar la calidad de las políticas públicas (CNEP, 2022). Durante el 2021, a través del Decreto N° 1.510 del Ministerio de Hacienda se cambia su institucionalidad, de manera que no sólo se enfoque en generar recomendaciones para mejorar la productividad, sino considerar dentro de sus funciones asesorar al presidente de la República en diversas materias relacionadas con la evaluación de las políticas públicas, elaborando recomendaciones para la evaluación de políticas, planes, programas y proyectos de inversión, incluyendo las metodologías utilizadas.

A su vez, el proceso de evaluación es guiado por un comité Interministerial, integrado por representantes de la Dipres, el MDSF, el Ministerio de Economía y la CNEP, en consulta con el Congreso. Este comité es responsable de garantizar que el programa de evaluación sea consistente con las políticas y prioridades gubernamentales, fomentando la coordinación interinstitucional del sistema para garantizar la calidad del trabajo. Para ello, al inicio de la discusión del proyecto de ley de presupuesto (entre agosto y septiembre), el comité presenta al Congreso los resultados generales de las evaluaciones realizadas ese año, mientras que, entre septiembre y diciembre, el comité es responsable de preparar la propuesta de próximas evaluaciones y selección de paneles evaluadores expertos para su desarrollo (OCDE, 2020).

---

<sup>10</sup> Para más información acerca de BIPS, visitar <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>



De igual manera, en el Congreso Nacional se encuentra la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado (OPS) encargada de entregar asesoría técnica en materias presupuestarias y fiscales al parlamento, la cual fue creada el 2021 mediante la Resolución N°41 de la Secretaría General del Senado como continuadora del trabajo desarrollado por la Unidad de Asesoría Presupuestaria. Esta Oficina tiene como objetivo apoyar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos en los procesos de discusión del proyecto de Ley de Presupuestos de cada año, además de evaluar y hacer seguimiento de la ejecución presupuestaria de las reparticiones públicas<sup>11</sup>.

## ii. Cobertura del sistema de M&E

Según los últimos resultados del monitoreo publicados por Dipres y SES, la oferta total ejecutada por el Estado el 2022 corresponde a 700 programas públicos. Se observa una ampliación importante en la cobertura del catastro de la oferta programática identificada, que significa un aumento de 46,4% en 10 años. El gasto asociado a los programas evaluados durante el 2022 fue de \$33.072 billones correspondiente aproximadamente a un 13% del PIB del mismo año<sup>12</sup>. En cuanto a las principales dimensiones de la política pública que se financiaron, corresponden a Educación y Formación con un 37% (MM\$12.233.212), Trabajo, Ingresos y Seguridad Social con un 31,9% (MM\$10.538.991) y Ciudad, integración territorial, transporte y vivienda con un 11,8% respecto al total de presupuesto ejecutado (MM\$3.889.875).

Sin embargo, si se analiza la cobertura de las otras líneas de evaluación del sistema, se constata que, de la oferta catastrada en el 2022, el 61% cuenta con una evaluación ex ante que da cuenta de la pertinencia de su diseño, mientras que solo un 19% de la oferta pública cuenta con una evaluación ex post que analice sus resultados en el mediano o largo plazo. En este sentido, si bien Chile cuenta con un sistema de evaluación ex post bien desarrollado después de 20 años de implementación, se observa un impacto limitado que ha tenido en las asignaciones presupuestarias, el rediseño de los programas o el cierre de programas con bajo desempeño. Según la OCDE, el set de programas que cuentan con evaluaciones ex post promedia menos del 5% del gasto total anual y la mayoría de las evaluaciones individuales también son pequeñas en términos de cobertura de gastos (OCDE, 2020).

## iii. La transparencia en el sistema de M&E

En cuanto a la información que provee el sistema, se observa un esfuerzo en transparentar los resultados de las evaluaciones realizadas por la SES y Dipres, las cuales son publicadas anualmente en el Banco Integrado de Programas Sociales y No Sociales (BIPS), en la página oficial de Dipres y enviadas a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional<sup>13</sup>. En este sentido se disponibilizan los reportes de cada evaluación realizada por año, los documentos

---

<sup>11</sup> Para más información acerca de la OPS, visitar <https://www.senado.cl/unidad-tecnica-apoyo-presupuestario/quienes-somos>

<sup>12</sup> Según la publicación de resultados de monitoreo y seguimiento de programas gubernamentales 2022 realizados por la Subsecretaría de Evaluación Social y la Dirección de Presupuestos. Ver más en: [https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/Instructivos/20230808\\_Minuta\\_resultados\\_monitoreo\\_cierre\\_2022.pdf](https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/Instructivos/20230808_Minuta_resultados_monitoreo_cierre_2022.pdf)

<sup>13</sup> Según la Glosa 13 del programa presupuestario 2023 de la Subsecretaría de Evaluación Social, indica que los resultados de la evaluación de programas sociales, deberá estar publicada en el Banco Integrado de Programas Sociales y el Data Social, y enviar copia a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, 15 días antes de que comience la discusión presupuestaria del año siguiente.

metodológicos, las bases de datos y resúmenes ejecutivos de los principales resultados del proceso.

En este sentido, si bien el proyecto de ley de presupuestos que envía el Ejecutivo al Congreso Nacional considera dentro de sus antecedentes un apartado de análisis de indicadores de desempeño a nivel institucional, en el que se identifican cada uno de los indicadores asociados a los objetivos estratégicos institucionales correspondientes al PMG<sup>14</sup>, no permite dar cuenta del desempeño general de cada institución, ya que se encuentra desagregada por cada indicador sin una identificación clara si se está cumpliendo o no con los resultados comprometidos<sup>15</sup>.

Lo señalado previamente dificulta en gran medida la incidencia de estos instrumentos, tanto en la formulación presupuestaria como en su discusión, ya que los actores relevantes del proceso no usan la información para la toma de decisiones presupuestarias, ya sea porque no cuentan con la información adecuada y suficiente o no cuentan con la capacidad de procesarla para dar cuenta de un juicio evaluativo.

En cuanto a los resultados de las evaluaciones de programas, si bien están disponibles en el sitio web de la Dipres o el BIPS, esto corresponde a un nivel inicial de transparencia del sistema de M&E, lo cual no es muy diferente a lo que ocurre en el resto de los países de la OCDE. Sin embargo, el nivel de interés y compromiso de los políticos y representantes de la sociedad civil es bajo y la prensa muestra cierto interés en los resultados de la evaluación e informa periódicamente sobre ellos, sin ofrecer un análisis crítico de que contribuya a retroalimentar el funcionamiento del sistema (OCDE, 2020).

Existe una evidente necesidad de fomentar mejores prácticas en términos de transparencia y rendición de cuentas de todos los actores del proceso presupuestario, con el objetivo de robustecer la formulación y discusión presupuestaria, promoviendo el uso más transparente de los recursos públicos. En este sentido, Chile produce los reportes estándares en esta materia, sin embargo, no existe un cruce efectivo entre la evaluación de las iniciativas públicas y la discusión presupuestaria (Claro & Repetto, 2020).

La evaluación de Chile en la Encuesta de Presupuesto Abierto evidencia que se ha venido paulatinamente cayendo en el puntaje que mide el grado de disponibilidad, oportunidad y contenido de la información presupuestaria.

En este sentido, en el último proceso de evaluación en 2021 obtuvo un puntaje de 59,5 puntos que significa que nuestro país no publica suficiente material para respaldar un debate público informado sobre el presupuesto. Quedando en el lugar 40 de un total de 120 países evaluados, y mostrándose aún por debajo de varios países de Latinoamérica, como Perú, Honduras, Costa Rica, y Guatemala (Observatorio Fiscal, 2022).

Mientras que la OCDE reconoce el avance de Chile en post de una mayor transparencia en la información sobre el proceso presupuestario, lo que se constata tanto en el seguimiento de las orientaciones OCDE sobre transparencia, como en la publicación de reportes periódicos de

---

<sup>14</sup> Los resultados del PMG se encuentran publicados en una base de datos en los antecedentes que acompañan al Proyecto de Ley enviado al Congreso Nacional para la discusión presupuestaria. Para ver más: [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-321794\\_doc\\_xls.xlsx](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-321794_doc_xls.xlsx)

<sup>15</sup> De los resultados entregados para el Proyecto de Ley de Presupuestos 2024, se identifican en total 1.169 indicadores de desempeño. En promedio cada institución cuenta con 6,2 indicadores, con un mínimo de 2 y un máximo de 19 indicadores por cada Servicio, lo cual da cuenta de una dispersión importante de resultados incluso dentro de cada institución, que hace difícil de estandarizar y analizar cabalmente.

acceso público (Vammalle & Rivadeneira, 2017), sin embargo, esta institución también señala que la información aún se presenta de manera agregada, siendo necesario entregar más detalles de este funcionamiento.

Para fortalecer la transparencia acerca de los resultados del gasto público también se requiere organizar el presupuesto público según grupos de acciones que comparten los mismos objetivos o resultados esperados, no únicamente estructura el presupuesto en base divisiones administrativas de la gestión pública. (Von Wolfersdorff, 2015). En este sentido, es preciso avanzar a una mayor desagregación de la información presentada en relación con la ejecución del gasto público, de manera que sea presentada no sólo a través de reportes de acceso público, sino que en un formato que permite una mejor usabilidad de los datos en formato de base de datos, de manera que permita elaborar series de tiempo de indicadores claves (Berner, 2018).

Dicha información, debiese contar con diversas clasificaciones que permitan fortalecer el análisis, como es el tipo de gasto, la población a la que se dirige el gasto (NNA, adultos mayores, mujeres, pueblos indígenas, etc.), por área geográfica en la que se ejecuta el gasto (región, provincia o comuna), o por el tipo de bien o servicio que se entrega, entre otros. Las cuales se encuentran disponible en el Banco Integrado de Programas Sociales y No Sociales (BIPS), en la que es posible agrupar programas por distintas categorías, tales como los ámbitos de acción, tipo de beneficios y ciclo de vida (Berner, 2018). De esta forma, se identifica un espacio de mejora relevante en cuanto al formato de la difusión de los resultados de las evaluaciones y del proceso presupuestario podría contribuir no sólo en términos de la transparencia, sino que también en la promoción de la participación de la ciudadanía, que podría incidir más directamente en el proceso de las políticas públicas al hacer uso de esta información (Irrázaval & et al, 2020).

Adicionalmente se observa que el sistema de M&E está altamente concentrado, tanto en términos institucionales como en el ámbito de acción de las evaluaciones. En primera instancia, se observa una limitada participación de las instituciones públicas, el Congreso Nacional y otras partes interesadas en las decisiones sobre lo que se debe evaluar y en la realización de las evaluaciones (OCDE, 2020). Esto crea problemas de apropiación de los hallazgos de la evaluación y de relevancia de sus resultados para retroalimentar el funcionamiento de las propias instituciones evaluadas. Se requiere, por tanto, profundizar los mecanismos de difusión de los resultados para permear en el funcionamiento de las reparticiones públicas, de manera que se implementen las adecuaciones necesarias para mejorar la calidad de la oferta programática y el gasto público. De igual manera se requiere una ampliación de la participación en la evaluación, para incluir a otras partes interesadas, podría conducir a una mejor calidad e impacto.

En este sentido, se releva la necesidad de contar con mecanismos formales que vinculen los hallazgos de las evaluaciones y la obligación de las instituciones públicas de implementar los ajustes requeridos para mejorar su desempeño. De lo contrario, los resultados de las evaluaciones quedan como *letra muerta*, generando un ciclo vicioso en el que se perpetúan programas sobre los cuales se tiene evidencia que no son efectivos, pero se siguen implementando de la misma manera o, peor aún, se replican por otras instituciones públicas.

#### **iv. Rol del Congreso Nacional en el sistema de M&E**

Según la Encuesta de Presupuesto Abierto 2021, a nivel global se observa un empeoramiento en el desempeño de los organismos legislativos en su rol de supervisión del presupuesto público. En perspectiva con el promedio mundial, se advierte que Chile cumple con una evaluación muy cercana a la media del resto de los países analizados. En este sentido, el Congreso Nacional proporciona una vigilancia adecuada durante la fase de planificación del ciclo presupuestario,

sin embargo, muestra una vigilancia débil durante la fase de implementación (Observatorio Fiscal, 2022).

Dicha encuesta recomienda que, para realizar su labor de vigilancia de una manera más eficaz, el Congreso debería priorizar diversas medidas, entre las cuales se identifican:

- (i) analizar la política presupuestaria antes de que se presente el proyecto de presupuesto del Ejecutivo como medida preparatoria de la discusión para la aprobación;
- ii) establecer un comité legislativo que examine de manera exhaustiva la implementación del presupuesto durante el año y publique los informes con sus hallazgos como contrapeso a lo desarrollado por el Ejecutivo. Dicha función debe ser apoyada técnicamente por la Unidad de Análisis Presupuestario<sup>16</sup>, en la línea de lo que hace el "Congressional Budget Office (CBO)" en el parlamento de EE. UU.

La Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado, recomendó como medida legislativa a establecer dentro del plazo de 2 años, la Oficina Presupuestaria del Congreso Nacional que cumpla funciones de asesoría presupuestaria, con capacidades suficientes para procesar todo el volumen de información recibida, dotándola de los recursos humanos y financieros adecuados, así como acceso a la información necesaria para cumplir sus tareas, así como de la debida independencia (Jaraquemada et al., 2023).

Adicionalmente se observa que no existe una clara vinculación entre los resultados de las evaluaciones con la discusión presupuestaria, lo cual se exagera debido a la estructura del presupuesto en el que los programas presupuestarios no corresponden a los programas operativos. Esto reduce su capacidad de análisis de los resultados del sistema de M&E, de influir en las decisiones presupuestarias, deliberarlas de manera significativa y responsabilizar al Ejecutivo por su desempeño (OCDE, 2020). En este sentido, la Dipres está trabajando en vincular el gasto con definiciones estratégicas que permitan dar cuenta de cómo se asigna el presupuesto en función de categorías programáticas que permitan determinar qué hace el Estado con los recursos públicos, vinculando los insumos que utiliza con los productos que obtiene<sup>17</sup>.

Otro punto relevante en el análisis del rol del Congreso es cómo interactúan los intereses parlamentarios con la dimensión técnica del proceso presupuestario. Los parlamentarios buscan que sus agendas (intereses de sus partidos y/o votantes) se traduzcan en resultados de política pública, los que no necesariamente están alineados con la evidencia levantada en cuanto a su pertinencia, eficacia y/o eficiencia, generando conflictos de gran envergadura que pueden entorpecer de manera importante su desarrollo, esto ocurre a pesar de que el parlamento cuenta con una iniciativa legislativa limitada, los congresistas buscan incidir 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 (Irrarrázaval & et al, 2020).

---

<sup>16</sup> Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado.

<sup>17</sup> Para revisar en más detalle las líneas programáticas definidas por Dipres para el presupuesto público, revisar el Instructivo para el reporte de monitoreo 2022 SES-Dipres en: [https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/Instructivos/Instructivo\\_Monitoreo\\_Cierre\\_2022.pdf](https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/Instructivos/Instructivo_Monitoreo_Cierre_2022.pdf)

#### v. El sistema de M&E y los gobiernos subnacionales

El sistema consideraba hasta el 2022 únicamente la evaluación de programas públicos presentados a nivel de la administración central, sin embargo, dada la estructura administrativa actual del país en el marco del proceso de descentralización asociado a los gobiernos subnacionales, se identifica el desafío de evaluar los programas públicos a este nivel territorial. Actualmente, hay creciente interés por fortalecer dichos procesos de monitoreo y evaluación de los gobiernos regionales (GORE) por parte de la Dipres y el MDSF, lo cual se refleja en la Ley de Presupuestos 2023 a través de una glosa de la partida de inversión regional (Glosa 04), en que se refuerza la facultad de los gobiernos regionales para diseñar e implementar su propia oferta programática y se establece que los programas que se deriven de esta modalidad estarán sujetos al sistema de M&E.

Según el Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre del 2023<sup>18</sup>, se da cuenta de la implementación de este nuevo modelo que inició su implementación este año con una evaluación ex ante de programas regionales siguiendo la metodología y procedimientos de la línea a nivel central, pero que incorpora consideraciones territoriales como un proceso gradual para su consolidación. Esto se profundizó en el proyecto de ley de Presupuestos 2024 en el que se amplían las competencias de los GORE para presentar programas públicos financiados con transferencias corrientes y de capital, especificando que todos los programas que no son de arrastre deben ingresar al sistema de M&E para asegurar su adecuado diseño y ejecución.

De igual manera, se destaca el proyecto de ley *Regiones más fuertes* que se encuentra en discusión en el Congreso para entregar mayor autonomía a los gobiernos regionales y ofrecer fuentes de ingresos propios, con énfasis en las medidas de control y rendición de cuentas del que establece la obligación de cumplir con reglas fiscales regionales para garantizar la sostenibilidad fiscal regional; establece mecanismos adicionales de responsabilidad fiscal como la obligación de confeccionar una programación financiera de mediano plazo y prohíbe comprometer gastos que excedan el marco presupuestario autorizado; y mejora los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, por ejemplo consagrando la obligatoriedad de contar con informe de auditorías externas al final de una administración e incrementando los estándares de gestión financiera<sup>19</sup>.

#### V. ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DE LOS RESULTADOS DEL SISTEMA DE M&E EN LAS DECISIONES PRESUPUESTARIAS

Los sistemas de monitoreo y evaluación basados en resultados son un instrumento de gestión pública que aporta información que se puede usar para administrar mejor las políticas, los programas y los proyectos y para demostrar el progreso alcanzado a los ciudadanos y a los interesados directos de la sociedad civil. Mediante la generación de incentivos a instituciones para formular presupuestos de manera responsable y priorizada, como también proveer

---

<sup>18</sup> Para ver más acerca del Informe de Finanzas Públicas Tercer Trimestre 2023 de la Dirección de Presupuestos, visitar: [https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-24862.html#recuadros\\_articulo\\_5520\\_group\\_pvid\\_35324\\_0::~:~:text=Informe%20Tercer%20Trimestre-,Informe%20de%20Finanzas%20P%C3%BAblicas%20Tercer%20Trimestre,-Informe%20de%20Finanzas](https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-24862.html#recuadros_articulo_5520_group_pvid_35324_0::~:~:text=Informe%20Tercer%20Trimestre-,Informe%20de%20Finanzas%20P%C3%BAblicas%20Tercer%20Trimestre,-Informe%20de%20Finanzas)

<sup>19</sup> Para ver más acerca del proyecto de ley *Regiones Más Fuertes* y su rol en la descentralización, visitar: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-321877.html>

información oportuna y desagregada para fundamentar las decisiones de asignación de recursos a la oferta programática (Dipres, 2022).

#### **i. Limitantes del sistema de M&E**

Chile se destaca por contar con un sistema de (M&E) institucionalizado, y que ha ido evolucionando con el tiempo (Irrarázaval & et al, Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile, 2020). Este sistema genera información fiable de manera regular (Vammalle & Rivadeneira, 2017), lo que incluso ha permitido hablar de la existencia de una “cultura de la evaluación” bien instalada y asentada (Von Gersdorff, 2018). De igual manera se destaca que el sistema no es costoso en términos relativos con el resto de los países OCDE, con un costo anual de un millón de dólares (OCDE, 2020).

Aún es necesario que los resultados de esas evaluaciones nutran más profundamente la asignación de recursos en el marco del proceso presupuestario. En esta línea, se identifica que los actores involucrados en el proceso evaluativo perciben que los resultados de este proceso permiten nutrir en gran medida el diseño y la administración de los programas, sin embargo, falla en ser considerada para la asignación más eficiente de los recursos (Irrarázaval & Arteaga, 2012). En este sentido, se observa que las evaluaciones durante la fase de formulación del presupuesto se utilizan principalmente para justificar los recursos actualmente asignados al programa y para realizar cambios en los procesos internos del programa para mejorar, pero rara vez se utilizan para redistribuir recursos entre programas (OCDE, 2020).

El sistema de evaluación vigente no considera mecanismos institucionales estables y objetivos para la propuesta de recortes de gastos durante la preparación del presupuesto. Ninguna de las instituciones involucradas en este proceso ha asumido este rol, lo que se traduce en que no hay actores responsables de realizar esta labor. En este sentido, se requiere la institucionalización de un mecanismo que permita hacer evaluaciones periódicas del gasto para proponer recortes presupuestarios, eliminar programas mal evaluados y/o de baja prioridad, haciendo uso de la información que emana del sistema de evaluación más la evaluación de eficiencia para orientar dichas decisiones (Von Gersdorff, 2018).

La estructura presupuestaria en Chile es más bien rígida ya que cerca del 80% del presupuesto es inflexible al estar comprometido en leyes permanentes, lo cual presenta limitaciones relevantes para realizar reasignaciones o redistribuciones presupuestarias tomando en consideración para ello los resultados de las evaluaciones del sistema de M&E. Esto reduce de manera considerable el espacio de mejora en cuanto a la distribución de los recursos públicos dada la falta de flexibilidad y, por ende, la dificultad para adaptarse a escenarios cambiantes y a las necesidades de la población (Dipres, 2021). En este sentido se observa una ventana de oportunidad que actualmente provee el sistema para poder hacer cambios significativos en la distribución de los recursos, mejorando la eficiencia al mover recursos de programas con problemas a programas exitosos (Von Gersdorff, 2018).

Un obstáculo adicional para que las evaluaciones tengan impacto presupuestario es la estructura del presupuesto, ya que no tiene una estructura programática. Por lo que los programas públicos no necesariamente aparecen identificados en una asignación o están ocultos dentro de una sola asignación que financia múltiples programas, como ocurre habitualmente, por ejemplo, en el subtítulo 24 correspondiente a transferencias corrientes. Esto dificulta el seguimiento del gasto y la evaluación de la eficiencia y eficacia de la oferta de programas de las instituciones públicas.

Si bien se han realizado esfuerzos para analizar los gastos sobre la ejecución del programa, estos corresponden a una estimación de los gastos reportados por las instituciones, en lugar de datos provenientes de fuentes administrativas que permitan auditar los gastos, lo cual reduce de manera significativa la relevancia presupuestaria de los resultados de la evaluación. Esto contrasta con otros países de la OCDE donde los presupuestos se organizan y asignan sobre una base programática, lo que permite a los gobiernos realizar un mejor seguimiento del gasto en programas y relacionarlo con el desempeño. (OCDE, 2020).

Esta ineficacia del sistema de M&E, también responde a la tensión que se genera entre decisiones técnicas y las definiciones políticas, dada la existencia de intereses que no convergen entre estas dos esferas. La racionalidad de los actores políticos no necesariamente concuerda con los estándares de análisis de los instrumentos evaluativos, lo cual implica una pérdida de grados de autonomía en su capacidad de ejercer el poder. De igual manera, se puede identificar como una amenaza respecto del uso que el público le puede dar a la evaluación que, ante resultados desfavorables, podría utilizarlos como un argumento para deslegitimar su rol. Con esto, la evaluación podría ser cuestionada respecto de su utilidad y ser vista más como una obligación que puede perjudicar la gestión realizada (Consejo para la Transparencia, 2016).

## **ii. La experiencia del Presupuesto Base Cero Ajustado en Chile**

En el contexto de la pandemia por COVID-19, se realizó la formulación del Presupuesto 2021 que tuvo como énfasis revisar la inercia del gasto público. Para ello la Dipres implementó una técnica presupuestaria que permitiera encontrar un espacio fiscal para el financiamiento de las medidas para abordar el contexto socio sanitario.

El Presupuesto Base Cero Ajustado (PBCA) tuvo como objetivo que cada institución justificara la totalidad de sus peticiones presupuestarias, elaborando un presupuesto de gasto mínimo, que cubriera las obligaciones legales y diese continuidad operativa mínima solo a nivel de la administración. La elaboración de este *Presupuesto Base* buscaba separar el gasto rígido del gasto variable, y así analizar en profundidad todos aquellos gastos que pudiesen ser repriorizados. Para ello se utilizó un esquema de escenarios alternativos que permitió a los servicios explicitar sus prioridades en escenarios incrementales (80%, 85% y 90% de su presupuesto 2020), con libertad para reasignar entre servicios dependientes, pero debidamente sujeto al cumplimiento de todas las exigencias legales (Dipres 2020).

De igual manera la priorización y la restricción de escenarios para cada asignación presupuestaria consideró el análisis de desempeño y complementariedad de las distintas líneas programáticas. Para ello se estableció primero un vínculo directo entre la oferta programática con el clasificador presupuestario (fuente de financiamiento), además de vincular el resultado de las evaluaciones de los programas con las asignaciones presupuestarias. Según los datos informados por Dipres, el ejercicio de priorización generó un espacio fiscal aproximado de US\$ 2.270 millones, lo que equivale al 3% del presupuesto total y al 15% de la parte variable del presupuesto.

Una de las principales innovaciones implementadas fue la sistematización de la información de monitoreo y evaluación de programas públicos. Como se explicó en el análisis normativo, la evaluación ex ante o monitoreo es una función compartida entre el MDSF y la Dipres, sin embargo, esta coordinación si bien existía formalmente desde la constitución del MDSF en 2011, no había sido constante a través del tiempo. Se realizaba de manera separada y sin coordinación en cuanto a los tiempos, procedimientos y metodologías utilizadas, por lo que no se contaba la sistematización de la información para insumar el proceso de formulación, limitando la incidencia del análisis programático en las definiciones presupuestarias.

El monitoreo 2020 consideró un proceso estandarizado de evaluación del desempeño, identificando variables relevantes asociadas a la focalización, la eficiencia y eficacia de los programas públicos monitoreados. Dichos indicadores permitieron identificar hallazgos del desempeño de los programas, los cuales condicionaron<sup>20</sup> las solicitudes de presupuestos de los programas en el proceso de formulación siguiente. De igual manera, la información derivada de la evaluación ex ante y de las distintas líneas de evaluación ex post, también permitieron restringir las solicitudes de presupuesto de los programas respectivos<sup>21</sup>. Por su parte, las instituciones públicas pudieron revisar los hallazgos identificados a través de Formulario E, contando en este con espacio justificar, corregir y comprometer mejoras tendientes a superar las falencias detectadas, definiendo a partir de dicha información si las debilidades identificadas se superaban y era pertinente alzar la restricción presupuestaria (Dipres, 2022).

El proceso descrito corresponde a un esfuerzo por incorporar las recomendaciones de la OCDE relativas a incorporar un mecanismo formal para considerar los resultados de las evaluaciones en el proceso presupuestario. En este sentido, el contexto en el que se formuló el presupuesto abrió un espacio para realizar ajustes adicionales al proceso de evaluación y formulación presupuestaria que permitieran movilizar esfuerzos para vincular estrechamente el sistema de M&E con el ciclo presupuestario. Lo cual implicó establecer un espacio de coordinación no solo al interior de la Dipres, sino de coordinar el sistema de M&E con el MDSF para realizar cambios en los procesos, ajustar metodologías y modificar el calendario presupuestario.

### **iii. Resultados del Presupuesto Base Cero Ajustado**

La implementación del presupuesto base cero ajustado consideró un esfuerzo importante de vincular la asignación de recursos con los resultados de evaluación del sistema de M&E. Se estableció un circuito virtuoso no solo con el presupuesto, sino entre las distintas líneas de evaluación que considera el sistema. El monitoreo permitió determinar los programas que requieren una revisión ex ante de diseño o una revisión en profundidad de sus resultados mediante una evaluación ex post. Además dio una primera señal a las instituciones que los problemas detectados y del impacto tentativo que esto podría tener en el presupuesto de los programas<sup>22</sup>.

Los antecedentes considerados durante la formulación presupuestaria derivaron en ajustes de entre 9,2 y 18,1 puntos porcentuales en promedio, en el sentido contrario, la parte de la oferta que no fue observada muestra un crecimiento de 4,3% de su presupuesto, en promedio. Cabe destacar que, no todos los programas sin observaciones aumentan su presupuesto y lo contrario tampoco ocurre para todos los programas observados. Esto se debe a la presencia de restricciones legales que limitan la toma de decisiones y también por definiciones políticas de abordar ciertas problemáticas públicas a pesar de sus resultados de desempeño, ya que una

---

<sup>20</sup> Se estableció inicialmente un límite máximo de 80% del Presupuesto 2020 como tope de recursos a solicitar por parte de los servicios públicos para los programas con falencias de monitoreo.

<sup>21</sup> En la primera etapa del proceso de formulación, los programas con deficiencias en su diseño o mal desempeño en alguna evaluación ex post, se les impuso un límite máximo de 75% del Presupuesto 2020 como tope de recursos a solicitar.

<sup>22</sup> La proporción de programas a los cuales no se le formularon observaciones (52%) y de los programas que se le condicionó el presupuesto máximo a solicitar, quedando el 48% de la oferta programática con restricciones preliminares entre 20 y 30% de su presupuesto en 2020.



mala evaluación no necesariamente debe traducirse en una reducción de presupuesto (Dipres 2021).

Sin embargo, al analizar los resultados de cobertura del sistema de monitoreo y evaluación (M&E), sólo un 5,4% del total de la oferta monitoreada el 2021<sup>23</sup> reportó financiamiento del Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19, reduciéndose a un 4,3% para el 2022<sup>24</sup>. De manera que sólo una parte acotada del presupuesto considerado en el fondo contó con indicadores de desempeño que dieran cuenta de su adecuada ejecución. Esto ilustra que la toma de decisiones de incrementar recursos no necesariamente se vincula con iniciativas de mejoramiento de la calidad del gasto público que permitan analizar criterios de pertinencia y eficiencia para su asignación. Lo cual es un contrasentido, ya que contextos de emergencias y dada la envergadura del gasto, se hace indispensable el análisis de dichos criterios de manera de asegurarse que el Estado está financiando las mejores soluciones a los problemas emergentes de la sociedad.

Los resultados más recientes del sistema de M&E se muestran en el Informe de Finanzas Públicas del tercer trimestre del 2023, en el que se constata la vinculación de los distintos instrumentos del sistema de M&E y la toma de decisiones de la formulación presupuestaria 2024 de dos maneras:

En primer lugar, se condicionaron las peticiones de financiamiento de las instituciones en los casos de programas con hallazgos no superados en sus diseños y/o desempeños. En segundo lugar, en la formulación se priorizaron recursos en programas no condicionados.

Cabe destacar que, si bien los resultados del sistema de M&E son utilizados para apoyar las decisiones presupuestarias, no implica que sea el único determinante de los recursos que serán asignados. En efecto, cuando se evalúan programas o se revisan diseños de iniciativas establecidas en leyes permanentes o bien, que abordan necesidades relevantes y todavía insatisfechas, el resultado de las evaluaciones aporta más decisivamente a mitigar o corregir falencias del programa y no necesariamente a una reducción de su presupuesto (Dipres, 2023).

En cuanto a la magnitud, se da cuenta de una reducción general de un 10% en los recursos asignados en el proyecto de ley de Presupuesto 2024 para programas con debilidades en sus diseños y/o desempeño anual, en comparación con el monto asignado para ellos en 2023. Mientras que, para los programas con buenos resultados de evaluación, el proyecto de presupuestos considera un aumento de un 3% para 2024 en comparación con los recursos que les fueron asignados en 2023<sup>25</sup>. En cuanto a la solicitud presupuestaria realizada por las instituciones se observa que fueron mucho más conservadores en la solicitud de los programas condicionados que los no condicionados. En el primer caso solicitaron recursos prácticamente de continuidad, mientras que en los programas sin condicionamiento hicieron solicitudes en

---

<sup>23</sup> Según la publicación de resultados de monitoreo y seguimiento de programas gubernamentales 2021 realizados por la Subsecretaría de Evaluación Social y la Dirección de Presupuestos. Ver más en: [https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/Instructivos/08082022\\_Minuta\\_resultados\\_cierre\\_2021.pdf](https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/Instructivos/08082022_Minuta_resultados_cierre_2021.pdf)

<sup>24</sup> Según la publicación de resultados de monitoreo y seguimiento de programas gubernamentales 2022 realizados por la Subsecretaría de Evaluación Social y la Dirección de Presupuestos. Ver más en: [https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/Instructivos/20230808\\_Minuta\\_resultados\\_monitoreo\\_cierre\\_2022.pdf](https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/Instructivos/20230808_Minuta_resultados_monitoreo_cierre_2022.pdf)

<sup>25</sup> Cabe destacar que esta estimación solo considera un tercio de los programas identificados en la oferta pública, ya que el análisis se restringe a programas financiados a través de los subtítulos 24 (transferencias corrientes) y 33 (transferencias de capital) que tengan una identificación explícita en la Ley de Presupuestos.

promedio un 28% superior al presupuesto asignado en 2024. Es decir, la información del monitoreo y evaluación también contribuyó en la etapa inicial de la formulación para priorizar las solicitudes de recursos presupuestarios.<sup>26</sup>

## VI. CONCLUSIONES

Chile se ha establecido un Presupuesto por Resultados bajo la categoría de *Presupuesto informado*, es decir, que existe un vínculo indirecto entre la información de desempeño y la asignación de los recursos. Esto se traduce en que los resultados son utilizados para sustentar las decisiones presupuestarias, pero no determinan los montos de los recursos asignados.

La OCDE reconoce que Chile cuenta con un sistema de M&E robusto e institucionalizado que permite contar con información actualizada relacionada al desempeño de los programas públicos, orientando las decisiones por criterios de eficiencia y eficacia. De igual manera, se reconoce que se han hecho grandes esfuerzos en términos de establecer niveles iniciales de transparencia del proceso presupuestario, realizando reportes públicos de manera regular.

En este sentido, se destaca contar con un sistema que permita dar cuenta del catastro de la oferta programática financiada con recursos públicos, además de contar con amplia información respecto a la existencia de falencias en el diseño o ejecución de los programas, lo cual permite indagar a qué se deben estos resultados deficientes y contar con un diagnóstico preciso que permita avanzar en mejorar la oferta y el gasto público.

Sin embargo, aún es necesario que los resultados de esas evaluaciones nutran más profundamente la asignación de recursos en el marco del proceso presupuestario. La estructura presupuestaria en Chile presenta limitaciones relevantes para realizar dichas reasignaciones, dado que aproximadamente el 80% del presupuesto es rígido al estar comprometido en leyes permanentes, remuneraciones y soporte administrativo mínimo para su operación, lo cual reduce de manera considerable el espacio de mejora en cuanto a la distribución de los recursos públicos.

El sistema es altamente centralizado, tanto en términos de las instituciones que participan de la evaluación como al ámbito de acción que opera casi exclusivamente a nivel de la administración del gobierno central. De igual manera, la OCDE identifica que el ambiente social, político y económico en Chile ha cambiado profundamente en las últimas décadas, evidenciando un crecimiento acelerado en términos del involucramiento de la sociedad civil y de las expectativas ciudadanas, las cuales debieran orientar las prioridades de financiamiento público.

Con el objetivo de fortalecer y consolidar el sistema, en los últimos años se han incorporado innovaciones en diversos niveles de su operación dadas las recomendaciones de organismos internacionales, entre las que destacan el esfuerzo de coordinación entre los distintos actores como lo son el MDSF, la CNEP, el Congreso Nacional y la Dipres, asumiendo este último el rol de coordinación del sistema. De igual manera, se han implementado procedimientos y metodologías compartidas entre la Dipres y el MDSF, que permiten contar con sistemas de información robustos que dan cuenta del desempeño de los programas públicos en las distintas líneas de evaluación e insuman la formulación presupuestaria de manera oportuna. Esto permite

---

<sup>26</sup> Para más información respecto a la incidencia presupuestaria de los resultados del sistema de M&E, revisar el Informe de Finanzas Públicas correspondiente al 3º trimestre 2023 en: [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-320435\\_doc1\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-320435_doc1_pdf.pdf)

establecer un circuito virtuoso entre la evaluación ex ante, ex dure (monitoreo) y ex post, considerando el ciclo de implementación de los programas públicos desde su diseño, ejecución y sus resultados a mediano o largo plazo.

En términos de la estructura del presupuesto, se ha trabajado en establecer un vínculo directo entre la oferta programática con el clasificador presupuestario, además de relacionar el resultado de las evaluaciones de los programas con las asignaciones presupuestarias. En este sentido, los ajustes de la técnica presupuestaria realizados en el 2020 dieron una potente señal a las instituciones del impacto tentativo que los problemas en el desempeño podrían tener en el presupuesto de los programas, vinculando directamente el condicionamiento presupuestario a los resultados del sistema de M&E.

Cabe destacar que parte importante de estas innovaciones permanecen en la formulación presupuestaria actual, especialmente lo referido al condicionamiento presupuestario de programas con mal desempeño en alguna de las líneas de evaluación. Lo cual es una señal alentadora de la consolidación del sistema de M&E como una herramienta para mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público.

## **VII. RECOMENDACIONES**

Según lo analizado en este documento, Chile ha invertido importantes recursos en el desarrollo de la evaluación como herramienta clave para promover la eficiencia y eficacia del gasto público. En ese sentido, se debe avanzar en la presupuestación por programas públicos para facilitar el análisis de los resultados del sistema de M&E, lo cual no solo beneficiaría a las instituciones que son evaluadas y formulan presupuesto, sino que también fortalecería el rol del Congreso Nacional en la discusión presupuestaria.

De igual manera, se requiere ampliar las herramientas analíticas que se utilizan para evaluar la efectividad, la eficiencia y la alineación de las políticas del gasto, potenciando las evaluaciones de políticas públicas de manera integral y sistémica como lo son las Evaluaciones Sectoriales, que tienen como objetivo la identificación de la perspectiva estratégica y alcance de la política pública, junto con analizar la oferta programática que operacionaliza dicha política.

Aún se deben abordar brechas relevantes en el funcionamiento del sistema de M&E que permitan enfrentar las complejidades de la estructura presupuestaria, la incidencia de los resultados de desempeño en la asignación de recursos, además de la transparencia y calidad de la información sobre el proceso presupuestario. Se debe profundizar la vinculación del gasto con definiciones estratégicas que permitan dar cuenta de cómo se asignan el presupuesto en función de categorías programáticas que permitan determinar qué hace el Estado con los recursos públicos, relacionando los insumos que se utilizan con los productos que obtiene

Debido al creciente fenómeno de la corrupción, donde se redireccionan los recursos para satisfacer intereses personales dificultando el acceso igualitario a bienes y servicios esenciales afectando el bienestar de la sociedad, la evaluación debe ser uno de los ejes centrales de la administración del Estado para fortalecer la gestión de cada gobierno y avanzar con la reducción de vicios como el clientelismo, la corrupción y el uso inefectivo de recursos escasos en soluciones que no se basan en evidencia.

Existe una evidente necesidad de fomentar mejores prácticas en términos de transparencia y rendición de cuentas de todos los actores del proceso presupuestario, con el objetivo de mejorar

el gasto público, acotando los espacios de discrecionalidad que son terreno fértil para la corrupción y el clientelismo.

El proceso de descentralización en el que se encuentra el país requiere de avanzar en incorporar a los Gobiernos Regionales como nuevos actores al sistema de M&E. Dicha incorporación debe ser en el marco de la pertinencia territorial de su oferta que el sistema sea capaz considerar, con énfasis en las medidas de control y rendición de cuentas del que establece la obligación de cumplir con reglas fiscales regionales para garantizar la sostenibilidad fiscal regional. Además de avanzar en resolver la tensión entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales en términos presupuestarios, que se ha marcado el último proceso de formulación y discusión presupuestaria. Igualmente, relevante para fortalecer la descentralización, es la generación de competencias en los equipos técnicos tanto en términos presupuestarios como de evaluación, lo que permitirá fortalecer el rol de los gobiernos subnacionales para satisfacer las demandas locales.

De manera urgente se requiere fortalecer el rol del Congreso Nacional, que si bien tiene un papel legal fuerte en la práctica no opera como contrapeso del rol evaluativo del Ejecutivo. En este sentido, se debe fortalecer la supervisión independiente del proceso de evaluación mediante la capacidad analítica del Congreso mediante la OPS, para apoyar una mayor participación en las distintas etapas del proceso presupuestario y de evaluación.

Existe un debate de larga data y sin resolver sobre la independencia de la función de evaluación y su posicionamiento dentro del Ejecutivo. En esa línea permanece la idea de implementar la Agencia de Calidad de Políticas Públicas (ACPP), como institución autónoma con presupuesto suficiente, encargada de evaluar continuamente la eficacia y eficiencia de la gestión estatal. Esto ha tomado más fuerza en este periodo ya que se ha incorporado como una de las propuestas de mejora del gasto público asociado al pacto fiscal que impulsa el Ejecutivo. Lo cual pudiese ser una propuesta factible de implementar, siempre y cuando la autonomía de dicha institución no implique la pérdida de la incipiente incidencia del sistema de M&E en el presupuesto que tanto ha costado lograr y que aún falta por profundizar.

## VIII. REFERENCIAS

- Arenas, A., & Berner, H. (2010). *Presupuesto por Resultado y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*. Santiago.
- Barea, J., Martínez, J. & Miquel, A. (2014). *El presupuesto como instrumento de gestión pública eficaz. La implantación del presupuesto base cero en la Administración Pública española*. Madrid.
- Berner, H. (2018). Modernización del Estado: los aportes de la flexibilidad en el manejo presupuestario, la evaluación y el presupuesto por resultado. *Estudios Públicos*, 185-202.
- Filc, G., & Scartascini, C. (2012). *El presupuesto por resultados en América Latina: Condiciones para su implantación y desarrollo*. Washington, DC.
- Franciskovic, J. (2013). Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. *Journal of Economics Finance and Administrative Science*, 28-32.

Claro, S., & Repetto, A. (2020). Proceso Presupuestario. En R. Valdés, & R. Vergara (Eds.), *Aspectos económicos de la Constitución : alternativas y propuestas para Chile* (pp. 49-66). Fondo de Cultura Económica.

CLEAR. (2015). *Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en gobiernos subnacionales*. Centro CLEAR para América Latina. Ciudad de México.

Codina, L. (2020). *Cómo hacer revisiones bibliográficas tradicionales o sistemáticas utilizando bases de datos académicas*. Salamanca.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2014). *Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina*. Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. Santiago.

Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP). (2022). *Informe Anual de Productividad*. Santiago.

Consejo Fiscal Autónomo (CFA). (2023). *Informe de evaluación y monitoreo del cálculo del Balance Estructural y nivel prudente de deuda: estimaciones 2023-2028*. Santiago.

Consejo para la Transparencia. (2016). *La Evaluación de las Políticas Públicas, un elemento fundamental para la Transparencia y la Rendición de Cuentas*. Santiago.

Currstine, T., Lonti, S. & Joumard, I. (2008). *Improving public sector efficiency: Challenges and opportunities*.

Dirección de Presupuestos (Dipres). (2020). *Proyecto de Presupuestos 2021. El presupuesto del trabajo y la recuperación*. Santiago.

Dirección de Presupuestos (Dipres). (2021). *Evaluación y formulación del presupuesto 2021*. Santiago.

Dirección de Presupuestos (Dipres). (2021). *Fondo de Emergencia Transitorio*. Santiago.

Dirección de Presupuestos (Dipres). (2022). *Avances del sistema de monitoreo y evaluación y su contribución a la presupuestación*. Santiago.

Dulzeidas, M., & Molina, A. M. (2004). *Análisis Documental y de Información: Dos Componentes de un Mismo Proceso*. La Habana: Editorial Ciencias Médicas.

Durand, M. (2018). Countries' experiences with well-being and happiness metrics. En *Global Happiness Policy Report*.

García, R., & García, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Giovannini, E. &. (2018). Going beyond GDP: theoretical approaches. En C. (. D'Ambrosio, *Handbook of Research on Economic and Social Well-Being*. Edward Elgar Publishing.

- Guzmán, M. (2003). Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados: la experiencia chilena. *Gestión pública por resultados y programación plurianual: documentos presentados en la Primera Reunión de Responsables de Presupuesto de América Latina y el Caribe*, (págs. 67-130.). Santiago.
- Guzmán, M. & Menz, E. (2020). *Calidad del Gasto Público: Presupuesto Base Cero Ajustado*. Flasco Chile. Santiago.
- Irrarrázaval, I., & et al, e. (2020). *Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile*. Santiago de Chile.
- Irrarrázaval, I., & Arteaga, I. (2012). Impacto de la evaluación: aprendizajes del caso chileno. *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Cartagena, Colombia.
- Jaraquemada, M., Mendoza, R., von Wolfersdorff, J., Irrarrázaval, I. & Agüero, F. (2023). *Informe Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado*. Santiago.
- Libertad y Desarrollo (LYD). (2023). *Las claves para un buen uso de los recursos Públicos*. Santiago.
- Mandl, U., Dierx, A. y Ilzkovitz, F. (2008). *The effectiveness and efficiency of public spending*, Directorate General Economic and Monetary Affairs, European Commission, European Economy - Economic Papers.
- Mankiw, G. (2012). *Los diez principios de la economía*. Principios de la economía.
- Marcel, M. (2009). Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública? *Conferencia Internacional "Presupuesto basado en resultados"*, (págs. 41-59). Ciudad de México.
- Marcel, M., Guzmán, M. & Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- Observatorio Fiscal. (2022). *Principales avances y retos de Chile para posicionarse como referente internacional en transparencia y participación ciudadana en el presupuesto público. En el marco de la medición de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2021*. Santiago.
- OECD. (2020). *Chile: Review of DIPRES Programme Evaluation System*. OECD Publishing.
- Vammalle, C., & Rivadeneira, A. (2017). Budgeting in Chile. *OECD Journal on Budgeting*, 9-70.
- Von Gersdorff, H. (2018). El proceso presupuestario de Chile: opciones de reforma. En I. Aninat, & S. Razmilic, *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización*. (págs. 533-574). Santiago, Chile: Colección Centro de Estudios Públicos.
- Zavaleta, E. (2023). *La Corrupción en la Administración Pública y su impacto en el desarrollo político, económico y social, en el contexto peruano*. Lima.