



Autonomía y transparencia en la evaluación de políticas públicas

Luis Felipe Cristi D.

Autonomía y transparencia en la evaluación de políticas públicas

Comentarios al Proyecto de Ley Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad (Boletín 16799-05)¹

Luis Felipe Cristi
Centro de Estudios Democracia y Progreso

Introducción

Este proyecto de ley nace a partir del acuerdo para establecer un "fast track" económico (o agenda legislativa priorizada) a fin de acelerar proyectos claves que formaron parte del Pacto por el Crecimiento Económico, el Progreso Social y la Responsabilidad Fiscal² acordado el 10 de mayo de 2024 entre el Congreso y el Gobierno.

En esa oportunidad el compromiso incluyó una lista de 21 proyectos de ley orientados a modernizar el Estado, mejorar la eficiencia del gasto y fomentar la inversión. Este proyecto es clave para esa agenda, por las materias que aborda.

El proyecto ha sido despachado por la Cámara de Diputados al Senado en su segundo trámite legislativo, y actualmente se encuentra radicado en la Comisión de Hacienda de esta última Corporación.

Antecedentes

En materia de evaluación, desde el año 1997, que se registran evaluaciones de distintos programas gubernamentales a cargo de la DIPRES. El número total de evaluaciones ex post registradas en todo este período asciende a 690 consideradas todas las líneas. En los últimos cinco años (2021-2025) se han realizado 62 evaluaciones de la línea EPG e impacto, esto es un promedio de 12,4 por año. Según los datos del sistema de monitoreo del MDSy F, se registran 689 programas, para el año anterior, y en 227 de ellos - que representó el 26% del gasto de esos programas, esto es USD 10.583 millones - no es posible conocer su desempeño pues no tienen indicadores de pertinencia, el indicador está mal formulado o no existe información.

La decisión de abordar esta situación es sin duda acertada, muy necesaria y sobre todo urgente pues, es la manera de inyectar racionalidad y evidencia a un proceso que es por naturaleza político y pasional.

En cuanto a la productividad el proyecto propone que esta nueva Agencia asuma las funciones de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) que además de las cuestiones relacionadas con productividad propiamente tal,

¹Oficio 19.837 a S.E el Presidente del Senado que da cuenta del Proyecto de Ley aprobado por la Cámara de Diputados correspondiente al Boletín N° 16.799-05 que crea la Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad.

²De esa manera se buscó replicar el modelo de "vía rápida" que se aplicó previamente en materias de seguridad.

desarrolla evaluaciones de impacto regulatorio de normas jurídicas (leyes, decretos, reglamentos) y estudia si las leyes vigentes o las nuevas normativas generan costos excesivos en relación con sus beneficios. A lo largo del año, publican documentos más breves sobre temas coyunturales (por ejemplo, el impacto del teletrabajo, cambios demográficos o nuevas tecnologías como la IA en el empleo).

Propósito y Alcance del Proyecto

El proyecto de ley crea la Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad, definiéndola como un servicio público técnico, descentralizado y con personalidad jurídica propia, bajo la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda³.

El objetivo central es mejorar la gestión del Estado a través de evaluar y promover la eficacia, eficiencia y coordinación de las políticas, planes, normas y programas de los órganos de la Administración del Estado. Fomentar buenas prácticas regulatorias para asegurar que las normas cumplan con su fin de manera óptima y contribuir al bien común y a la generación de ganancias en la productividad del país⁴.

Para cumplir con estos propósitos a la Agencia se le asignan tres funciones⁵. La primera, relativa a la Evaluación de los Programas Públicos, que contempla tanto la evaluación de los programas existentes, como la mejora de futuras regulaciones. Respecto de la evaluación se preocupa de evaluar ex post el cumplimiento de objetivos y el desempeño de las políticas y programas sociales y no sociales; elaborar un plan que defina los programas que serán evaluados y colaborar con los organismos que se evalúan para diseñar y poner en práctica los cambios basados en los hallazgos de la Agencia.

La segunda, identificar, previo a la puesta en práctica de una norma legal (ley, decreto o reglamento), el impacto que pueda tener en el resto del ordenamiento jurídico, y analizar sus potenciales costos y beneficios; y proponer la derogación de leyes o decretos obsoletos, inconsistentes o en desuso para simplificar el marco normativo vigente.

La tercera función consiste en el fomento de la productividad. Esto es, identificar obstáculos, evaluar prácticas estatales o fallas de mercado que limiten el desarrollo económico o que generen brechas productivas. Y emitir un informe anual respecto del estímulo y desarrollo de la productividad en el país.

Nadie pone en duda la necesidad de contar con un organismo que tenga como objetivo central verificar la eficacia (acento en los resultados) y la eficiencia (obtenerlos al menor costo) en el uso de los recursos públicos. Sin embargo, atenta contra su objetivo central la diversidad de objetivos que se le proponen a la Agencia pues, el riesgo de dilución de sus esfuerzos es importante.

³Art. 1 del Proyecto

⁴Art. 2 del Proyecto

⁵Art. 3 del Proyecto

En este particular, son dos las tareas que son ajenas al objetivo de evaluación y que se proponen incorporar a la Agencia.

La primera, relacionada con la productividad. Resulta propio para el proyecto traspasar desde esa institución las tareas de evaluación que se le encomendó. Sin embargo, es necesario realizar una mirada a la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), respecto de los productos que entrega en relación con una Agencia de Calidad. Resulta lejano, por ejemplo, el Informe Anual de Productividad, que mide la Productividad Total de Factores⁶ (PTF); realiza Estudios de Productividad que se le encargan, proponiendo medidas para sectores específicos y los reportes periódicos que entrega sobre la Calidad Regulatoria, donde se identifican trabas burocráticas y propone mejora de las normas.

Estos productos, de ocurrencia normal del CNEP son muy ajenos al objeto central de una Agencia que tiene por naturaleza propia la calidad y resguardo de la eficacia y eficiencia de los recursos públicos.

La segunda, tiene relación con el encargo que se le hace para proponer al Presidente de la República, la derogación expresa de aquellas leyes o decretos que se encuentren en desuso, estén obsoletas, presenten inconsistencias internas con otras leyes, o hayan sido tácitamente derogadas por leyes posteriores, como velar por la simplificación de la normativa vigente. No tiene sentido lógico incorporar esta función que desde ya, requiere competencias muy ajenas a las de evaluación propiamente tal, e incluso las relativas a la productividad. De hecho, esta importante función podría ser desempeñada – desde ya – por el propio Poder Legislativo sin requerir mayores cambios. Tampoco le es propio, identificar el impacto que pueda tener en el resto del ordenamiento jurídico una nueva norma (ley, decreto o reglamento). Parece también fuera del ámbito de la evaluación propiamente tal.

No así, la evaluación sobre si esa norma logrará el objeto por la cual se crea. Esto último sería muy propio del "core" de la Agencia, al tratarse de una evaluación ex ante.

Independencia, Gobernanza, Impacto y Participación

El proyecto de ley propone la creación de un "servicio público, descentralizado, de carácter técnico, dotado de una personalidad jurídica y patrimonio propio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda". La Agencia estará afecta al Sistema de Alta Dirección Pública, establecido en el título VI de la ley N°19.882⁷.

El resguardo de la independencia de la Agencia es un punto clave dada la naturaleza de sus funciones. La Agencia requiere independencia del Ejecutivo, pero no podrá estar desconectada de las prioridades políticas de un Gobierno. Dos vías la mantendrán siempre coordinada. La primera, el presupuesto anual de la Nación

⁶Art. 3, N° 7 del Proyecto

⁷Art. 1 del Proyecto

pues esas prioridades se reflejan en ese instrumento; la segunda, la propia labor de revisión de las evaluaciones ex ante las conectarán con las prioridades legislativas.

En cuanto a la dirección de la Agencia, resulta importante disponer de un mecanismo de designación de los cinco consejeros que asegure la plena independencia de la Agencia. Una Agencia dependiente del Ministerio de Hacienda o de la Presidencia no asegura su independencia, más aún, en una agencia dependiente sus acciones carecerán de la credibilidad y respaldo que requiere la impecabilidad técnica.

Si bien el texto enviado al Senado no es claro respecto del sistema de nombramiento de los consejeros, se podría inferir que ellos son nombrados por el Presidente de la República, mediante Decreto Supremo emitido por el Ministerio de Hacienda. De ser así, para la Agencia sería complejo evaluar críticamente los programas impulsados por el gobierno vigente e impactarían negativamente en su reputación.

Proponemos un modelo similar al de la CFA. Aseguraría una Agencia independiente y autónoma, cuyos consejeros vayan a contramano de la duración de los mandatos presidenciales (un buen ejemplo de ello es el Banco Central), por ello, establecer 6 años de duración estaría en la línea correcta⁸.

Para estos nombramientos, resulta conveniente la participación del Senado pues además de independencia, contaría con respaldo político. Por último, entregar a la ADP el nombramiento del Director Ejecutivo es una muy buena señal para desligarse de la variable política.

Las inhabilidades, incompatibilidades y razones de abstención⁹ que establece el texto respecto de los consejeros parecen las adecuadas, sin embargo, el período de carencia establecido de seis meses es sin duda escaso e insuficiente, sobre todo si se considera que los ciclos de evaluación que se proponen son de un año, y que una evaluación del tipo de las que se realizan hoy en día toma alrededor de 6 meses. Este período de carencia que debiera ser al menos de 18 meses, y debe abarcar tanto para los nombramientos, como el período ex post.

Por último, sería conveniente revisar la remuneración propuesta para los consejeros tomando en consideración elementos de austeridad y estrechez fiscal¹⁰.

En cuanto al impacto que la labor de la Agencia pueda tener, es importante despejar el temor de que la Agencia sea solo una "fábrica de informes" sin utilidad práctica sin generar cambios reales en la eficiencia. El director de la Agencia debe presentar los informes de evaluación directamente ante las Comisiones de Hacienda de ambas cámaras del Congreso, obligando a un debate público incluyendo especialmente los programas mal evaluados, las evaluaciones con información insuficiente o francamente deficiente, incluyendo la falta de respuesta por parte de los Ministerios respectivos sobre el mal uso de recursos detectado.

⁸El proyecto no menciona de manera explícita la duración del mandato de un Consejero de la Agencia

⁹Artículos 9 y 11 del Proyecto

¹⁰Artículo 10 del Proyecto fija una dieta de 12 UF con un tope semestral de 312 UF

Estos informes deben ser públicos. El desafío de la Agencia será ganar una alta reputación, para generar la necesaria credibilidad ante la opinión pública.

Por último, se considera conveniente establecer un canal formal de participación para la sociedad civil, como una instancia no ejecutiva donde tengan representación la academia y centros de estudios, a fin que puedan actuar como observador del rigor técnico de las evaluaciones y del estado del arte en esta materia.

Información, transparencia y publicidad de los informes

En el Proyecto, la Agencia dispone de amplias facultades para conseguir la información que necesita. Puede requerir antecedentes a instituciones como la Contraloría, el Banco Central, el Servicio de Impuestos Internos (incluso bajo reserva tributaria pero siempre bajo ciertas condiciones) y la Dirección de Presupuestos, entre otros. A su vez, los organismos públicos están obligados a entregar la información solicitada en los plazos establecidos. Resulta importante destacar que esos plazos deben estar fijados en la Ley, a fin de evitar que la dilación pueda ser usada para entorpecer y retrasar el trabajo de evaluación de la Agencia. Un plazo nunca superior a 60 días está en el límite de lo razonable, sobre todo considerando los tiempos que toma una evaluación. Este plazo también debería aplicarse para las respuestas que deban originar los Ministerios frente a los hallazgos de la Agencia.

El acceso a la información no puede ser mediada por un tercero. Debería ser directo por parte de la Agencia. Ello implicará, especialmente para el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, principal fuente de datos, adecuar sus sistemas para proporcionar acceso directo a la Agencia sin mediación alguna.

El acceso directo de los datos (como el Registro Social de Hogares y el Banco de Programas Sociales) sin tener que solicitarlo por oficio, evitará la burocracia, el ocultamiento de información desfavorable y desincentivará problemas y atrasos que se derivan por "errores" en la información entregada a la Agencia.

Un elemento directamente relacionado con la información y su entrega, es la imprescindible necesidad que los datos correspondan a una misma manera de entenderlos. De allí surge la necesidad que la Agencia tenga la potestad de dictar las normas técnicas necesarias para asegurar que los datos que se recolecten sean útiles a la hora de efectuar la evaluación por parte de la Agencia. Se debe evitar que, a partir de los mismos datos, aduciendo un tema metodológico para unos el programa sea "socialmente rentable" y que para la Agencia sea "ineficiente". Por eso, la Ley debiera establecer que la Agencia debe tener la última palabra técnica. La norma técnica dictada por la Agencia para la recolección de datos debe tener carácter obligatorio para los organismos ejecutores de las políticas y programas públicos.

La Agencia debe evitar que exista una brecha de datos entre lo que ella necesita y lo que recibe. Una vía es que la Agencia tenga como obligación publicar en su web la calidad de los datos que recibió por cada organismo e informar al

Congreso acerca de ello. Ello resultaría en un buen mecanismo de presión institucional.

Debiera también calificar la calidad de la información entregada generando un costo reputacional para las autoridades de turno emitiendo informes por programa evaluado por problemas de información. Además, sería conveniente vincular la no entrega de información a la Agencia con sanciones similares a las que aplica el Consejo para la Transparencia (CPLT).

La transparencia de datos debe operar dos sentidos: desde el programa evaluado a la Agencia, como de la Agencia hacia la Sociedad. Por la naturaleza de los informes que debe emitir, no es suficiente dar la debida publicidad a los mismos. La Agencia debe tener la obligación de abrir la base de datos (anonimizadas y datos "crudos") y detallar la metodología utilizada permitiendo el libre acceso a la misma, y ésta pueda ser replicada por terceros (academia, centro de estudios, etc.). Sugerimos que la transparencia en estos dos sentidos debe estar establecida en la Ley.

La transparencia debe ser total. Todos los estudios, reuniones de lobby y datos usados por la Agencia deben ser públicos para que la sociedad civil pueda auditarlos como también evitar riesgos de capturas por grupos de interés.

La Agencia y el MDSyF deben tener una relación muy fluida. Y debe ser preocupación de la ley que ello ocurra, eliminando zonas grises e interpretaciones que den lugar a malos entendidos. El MDSyF maneja un gran cúmulo de información, toda ella es crítica a la hora de monitorear y evaluar programas. Delimitar las competencias resulta necesario. El proyecto supone una redistribución de competencias con el fin de separar la formulación de políticas de su evaluación externa y su ejecución, y lo valioso de este proyecto es vincular el nacimiento de un programa o norma con sus resultados reales. Una relación fluida asegura el acceso a la información por parte de la Agencia, lo que se constituye en una cuestión clave para su éxito. Por ello el proyecto debe crear las condiciones y definir las exigencias para que ello ocurra.

Esas condiciones mínimas que deben estar previstas en la ley deben considerar al menos los siguientes elementos: (a) acceso universal a los microdatos de los programas como al Registro Social de Hogares; (b) la información se transfiere a través de sistemas automatizados y actualizadas periódicamente; (c) delimitación de competencia entre la Agencia y el MDSyF: este último no puede cambiar la meta a medio camino, y la Agencia no puede evaluar bajo criterios que no fueron previstos. Para ello resulta imprescindible un comité técnico para que ambos definan qué significa "éxito" para un programa antes de que comience; (d) la protección de datos no es oponible entre estas dos instituciones y la Agencia está obligada a los mismos estándares que el MDSyF.

La Agencia debería emitir una inhabilitación o "veto técnico" en el caso que los resultados de su evaluación no fuesen satisfactorios, o los datos no tuvieran el estándar requerido impidiendo una evaluación. Recordemos que en el 26% del total de los recursos asignados a diversos programas no es posible monitorear sus

resultados por falta de información, ausencia de indicadores o que estos están mal formulados¹¹, razón suficiente que justifica una medida de este tipo.

Dicho veto debiera ser informado al Congreso. La relevancia de esto no es solo técnica, sino también política y presupuestaria puesto que al escalar el informe de deficiencia al Congreso los parlamentarios pueden adoptar medidas, por ejemplo, condicionar la asignación de fondos a los programas observados hasta que la información sea transparentada y cumpla con los estándares exigidos.

Una alternativa más débil al veto técnico se encuentra en establecer en la ley la obligación de "cumplir o explicar", esto es, frente a una recomendación de la Agencia, el organismo ejecutor tiene la opción de seguir la recomendación, de no recogerla, debe explicar ante el Congreso la razón de no cumplir con ella.

Cabe mencionar que, en ambas alternativas, los parlamentarios van a disponer siempre la posibilidad de adoptar decisiones más allá de la recomendación de la Agencia, sin menoscabar el origen de su representación.

El diseño propuesto debe resolver la tensión que podría producirse con el MDSyF, al imponer estándares técnicos externos y mecanismos de corrección, donde la recomendación técnica para asignar presupuesto está condicionada al desempeño real y no sólo a la formulación teórica.

Presupuesto

El presupuesto debe asegurar la disponibilidad de recursos suficiente que permita disponer de la capacidad técnica para manejar una cantidad "gigantesca de información", profesionales que construyan el capital reputacional de la Agencia y enfrentar a ministerios poderosos. Si la Agencia no tiene un equipo de científicos en datos de primer nivel, simplemente se verá inundada por información que no podrá procesar.

Las opciones van desde una autonomía presupuestaria, donde se define un presupuesto plurianual o vinculado a un porcentaje del PIB/Gasto, evitando así que se pueda "castigar" financieramente a la Agencia si emite informes críticos sobre programas estrellas.

Otra opción es definir un porcentaje de gasto de los programas sociales y no sociales con destino a un fondo que financie las evaluaciones de impacto de la Agencia. Este fondo se gastaría a razón del programa anual que la Agencia debe definir según lo señala el propio proyecto.

La decisión de presupuesto es clave para el impacto que pueda tener la Agencia.

Por ejemplo, destinar un 0,5 por mil del total del presupuesto de gastos de estos programas, a un fondo de evaluación, del cual la Agencia giraría para financiar los estudios de impacto lo que equivaldría a unas 60 evaluaciones de impacto aproximadamente. Sin embargo, convendría que la propia ley pudiera brindar la oportunidad a la Agencia de definir umbrales de evaluación según la importancia

¹¹Cristi, op. cit

del programa o la norma, gasto que compromete, o impacto ex ante del mismo, la población que afecta, etc., y de acuerdo a ello formular su programa anual de evaluaciones. En la elaboración de este programa la Agencia debiera consultar la opinión al Ministerio de Hacienda como al MDSyF.

Estructura de Actores y Roles en el Ciclo de la Gestión Pública

El éxito en la implementación de programas y normas depende que la Ley pueda establecer una articulación precisa entre los diversos actores institucionales, quienes garantizan que cada intervención sea técnicamente sólida y financieramente responsable.

Este marco se fundamenta en una división clara de funciones: mientras el Ministerio proponente lidera el diseño y la justificación técnica, y es responsable de la ejecución, la Agencia de Calidad actúa como garante de la metodología y la transparencia mediante evaluaciones ex ante y ex post. Por su parte, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y el Consejo Fiscal Autónomo (CFA) aseguran la viabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal del Estado a largo plazo. Esta estructura permite un monitoreo constante y una rendición de cuentas efectiva.

Proponente (Ministerio)	Es el principal responsable. Propone el Programa o redacta la norma. Propone indicadores de monitoreo a la Agencia. Realiza la evaluación ex ante y cuantifica el costo del programa o norma, según las normas técnicas determinadas por la Agencia.
DIPRES	Determina el impacto en las arcas fiscales y asegura que haya disponibilidad presupuestaria.
Agencia de Calidad	Determina e informa los indicadores de monitoreo y garantiza la metodología y la veracidad del análisis ex ante. La Agencia tiene la autoridad técnica para observar el informe y pedir correcciones. Publica e informa al Congreso.
Consejo Fiscal Autónomo (CFA)	Vela por la sostenibilidad financiera del Estado a largo plazo.
Agencia de Calidad	Realiza evaluación ex post. Informa al Ministerio, al Congreso y Municipalidades si corresponde, acerca de los resultados de la evaluación ex post y publica la calidad de la información que le fue entregada.

Gobiernos Regional y Municipal

Gran parte de los datos sobre la calidad de las políticas públicas nace en las municipalidades, ya que son ellas quienes ejecutan programas de salud primaria, educación y asistencia social¹². Pareciera que existe consenso en que la Agencia sí debe evaluar la ejecución municipal en especial si el programa se financia con fondos centrales (por ejemplo, vía convenios con el Ministerio respectivo) o derivados de impuestos que tienen destino a esas corporaciones (royalty minero).

Lo mismo debe ocurrir respecto de los Gobiernos Regionales quienes son un vehículo muy importante para canalizar la inversión regional, pues son los propios CORE que aprueban los proyectos.

La Agencia debiera tener las facultades totales para exigir datos y evaluar el desempeño de los municipios. El acceso a los datos debe tener las mismas características que respecto del gobierno central, esto es, acceso total y sin mediación, lo que obliga a las Municipalidades a incorporarse al sistema de datos de la Agencia.

Resulta clave que la Agencia pueda auditar la calidad de la información que los municipios suben a las plataformas nacionales. Si un municipio "maquilla" sus indicadores para no perder financiamiento, la Agencia podrá denunciar esta inconsistencia técnica a través del Informe de Deficiencia a que se alude anteriormente.

Se requerirá una etapa de transición según el grado de avance de la Municipalidad en sus sistemas de información para cumplir con los estándares de la Agencia. Para resolver esta brecha de gestión la Agencia podría disponer de una función de asistencia técnica. Antes de emitir un "Informe de Deficiencia de Datos", debería colaborar con el municipio para mejorar sus procesos de recolección de información.

La discusión se centra en qué pasa si un municipio se niega reiteradamente a transparentar sus datos de gestión. Al igual con el Gobierno Central los informes de la Agencia sobre el desempeño municipal deben ser públicos. Esto permite que los vecinos y concejales sepan cómo su municipalidad está gestionando los programas sociales. De hecho, una parte del Fondo Común Municipal debería depender del desempeño municipal en estas materias.

Las Corporaciones Municipales (de Salud, Educación, Deportes o Cultura) manejan presupuestos millonarios. Históricamente, han operado bajo un régimen de derecho privado que las hace mucho más opacas que los municipios mismos. Ellas no pueden sustraerse a la Agencia en tanto manejen recursos fiscales.

¹² Aproximadamente un 8% del gasto público total es ejecutado por las municipalidades. Si nos referimos a gasto social esa proporción debiera ser más alta. Por ejemplo, en Salud cerca del 28% se transfiere a las Municipalidades bajo el concepto "per cápita".

Hasta ahora, las corporaciones municipales han sido difíciles de evaluar porque no siempre se rigen por las mismas normas de transparencia que el resto del Estado. El proyecto de ley debe considerar que la Agencia tiene competencias para evaluar el impacto final del recurso fiscal, u obtenido de impuestos, transferido a la Corporación. A diferencia de la Contraloría, que mira si el gasto fue legal, la Agencia mirará si el gasto efectuado por la Corporación fue efectivo. Por ejemplo, si una Corporación de Salud recibe fondos para reducir listas de espera y no lo logra, la Agencia emitirá un informe técnico negativo, independiente de si los papeles están "en regla".

Frente a informes negativos de la Agencia está la opción que el Ministerio respectivo suspenda la transferencia de fondos o renovación de convenios junto con la obligación para la Agencia de enviar los Informes a los concejales para la debida fiscalización.

Una arista necesaria a abordar se refiere a la judicialización que pudiera devenir en la relación de la Agencia con las Municipalidades, sobre todo cuando se trata de revisar contratos con privados para la ejecución de algunas tareas del municipio.

Desafío de la Agencia: "Una Cultura de la Evidencia"

El éxito de la Agencia dependerá de su capacidad para instalar una presión reputacional sobre los organismos públicos. Al convertir la "mala gestión" en un dato público y técnico, el Congreso tendrá herramientas objetivas para decidir el presupuesto nacional, premiando la eficiencia y castigando la opacidad.

contacto@cdyp.org

www.democraciayprogreso.org

