

**“Operativización de la Programación Gubernamental y la Gestión de Seguimiento
para Asegurar su Cumplimiento”**

1. Introducción (Roy Rogers)

Algunos cambios relevantes en el escenario actual de la gestión pública en Chile.

No cabe duda que las demandas de la ciudadanía hacia el Estado y el gobierno, son cada vez más complejas y particulares. Presenciamos a una ciudadanía cada vez más empoderada, que exige respuestas concretas y oportunas a sus problemas y necesidades, las cuales pueden involucrar soluciones específicas. Dicha población incluso, puede llegar a desarrollar conductas colectivas intolerantes, obviando la complejidad inherente a la construcción y provisión pública de dichas soluciones. Esto tiene como consecuencia, que ante la urgencia y necesidad de lograr mayor gobernabilidad, la oferta programática gubernamental sea cada vez más dispersa y más fragmentada, generando muchas veces duplicidades.

El estilo de gestión de la actual administración también ha contribuido a esta fragmentación. Así, en los últimos años se ha enfatizado la aplicación del modelo gerencialista (New Public Management), que si bien ha contribuido con aspectos valiosos a la gestión, ha sido implementado de una manera asistemática y sin una conducción estratégica, potenciando el debilitamiento de las capacidades políticas y técnicas del nivel central.

Lo anterior, puede acarrear serios problemas de gestión, así lo demuestra la reciente experiencia en Nueva Zelanda, en donde después de un par de décadas de descentralización, delegación y privatización de la oferta pública, se debió volver atrás de modo de fortalecer el nivel central de la administración, para superar el distanciamiento entre las políticas y la provisión de bienes y servicios públicos.

Por otra parte, se observa un estilo de gestión excesivamente centrado en el corto plazo, que se limita a “simplificar” y “corregir” lo que existe, sin una visión de largo plazo de lo que se debe hacer. Sin una visión prospectiva.

Se debe reconocer que en la administración actual se ha avanzado en la reducción de algunas brechas y mejorado la eficiencia en ciertas áreas, pero algunos hechos recientes, como por ejemplo la exigencia de aumentar la productividad de los recursos humanos a través del Programa Chile Gestiona, dan cuenta de que no se ha logrado entender en toda sus dimensiones la racionalidad pública vigente, ni aplicar una adecuada gestión de cambio a la estructura organizacional del Estado.

Todo lo anterior, ha puesto bajo sospecha, entre otras, a la institucionalidad y los sistemas hasta ahora a cargo del monitoreo y la evaluación en el sector público. La implementación

inorgánica de iniciativas con este propósito, evidencian más que nunca la multiplicidad y superposición de instrumentos.

Con respecto al Programa Gubernamental de la actual administración, y la forma en que las promesas contenidas son traducidas en medidas concretas - esto es a través de programas y proyectos públicos - es posible apreciar que muchos de esos diseño programáticos, no cuentan con un adecuado diagnóstico del problema que se quiere abordar, condición que no es exclusiva de la administración actual, sino que viene de antes. Al momento de diseñar programas, muchas veces se privilegia la oportunidad de las respuesta a través de diseños que, en sintonía con las preocupaciones de la ciudadanía, se basan en las hipótesis, visiones e intuiciones de directivos y autoridades públicas, sin que exista de por medio, un análisis riguroso de causalidad para identificar tanto las estrategias, como los bienes y servicios más pertinentes.

Si bien es cierto, el ejercicio del poder político exige cierta oportunidad en las respuesta, cabe señalar, que en toda iniciativa pública es posible advertir, más o menos explícitamente, un modelo de causalidad, especialmente en el área social, dónde las políticas públicas se hacen cargo, o al menos deberían hacerse cargo, de problemas reales de la población.

En este sentido, no es siempre pertinente cuestionar el que las promesas contenidas en la PG hayan sido enunciadas sin contar con un diagnóstico causal, aunque ciertamente, ello ayudaría. No obstante, al momento de operativizar dicha programación a nivel ministerial o de servicios públicos, parece pertinente exigir que los programas y proyectos sean diseñados a partir de un diagnóstico causal, esto es entender cuál es efectivamente el problema y sus causas. De lo contrario, dicha debilidad no sólo se traduce en un mal diseño, sino que genera problemas durante la implementación y dificulta el seguimiento y la evaluación. Así, al perderse el foco de las intervenciones, se recurre a permanentes reformulaciones, comenzando así un nuevo ciclo.

Programación Gubernamental (PG).

La PG como una función propia del centro de gobierno, debería darle coherencia a la gestión programática. Debería definir los ámbitos de intervención, los alcances de las iniciativas y los resultados esperados. Para esto, debería estructurarse sobre objetivos bien formulados, con alcances claros y una métrica adecuada. Esto último, es un requisito imprescindible para posteriormente, evaluar y contar con evidencia para afirmar si se lograron o no dichos objetivos.

La PG debería identificar además, las instituciones ejecutoras, las variables de resultado y las metas, al menos en aquellos compromisos de gobierno más relevantes.

Lo anterior facilitaría la incorporación de la PG a la planificación estratégica de las instituciones públicas, luego operativizada a través de programas y proyectos. Etapa en la cual sí debería haber un análisis más exhaustivo del modelo causal (diagnóstico). La formulación de programas y proyectos debe ser la base para la presupuestación y luego, una vez que estas iniciativas comienzan a ser ejecutadas, también ser la base para generar los insumos que requieren los sistemas de monitoreo.

Esta forma de implementar la PG, permitiría que esta fuera realmente un insumo para orientar la gestión de las instituciones. Permitiría saber si lo que se está ofertando es pertinente para cumplir con la promesa programática del gobierno.

Un tema no resuelto según la experiencia empírica, es si a partir de la PG se debe formular el presupuesto, o es el presupuesto el que en definitiva determina la PG. En el fondo la pregunta de si el “presupuesto sigue la estrategia” o “la estrategia sigue al presupuesto”.

Una propuesta más efectiva, es sin duda, que ambos deben complementarse. La lógica estratégico-política, tan necesaria en todo gobierno, debe ser capaz de articularse con la lógica presupuestaria, pero cómo lograr aquello, es un tema que no está del todo claro, como lo evidencian las tradicionales tensiones entre DIPRES y SEGPRES en esta materia.

Una visión del actual sistema de PG.

Una revisión de los actuales objetivos estratégicos de gobierno establecidos por la Unidad Presidencial de Gestión de Cumplimiento de SEGPRES, muestra lo siguiente:

- i) Objetivos dónde se mencionan varios resultados esperados
- ii) Objetivos dónde no se menciona el resultados esperado
- iii) Objetivos con métricas de evaluación poco objetivas.
- iv) Reporte de logros o avances no necesariamente relacionados con el resultado esperado.
- v) Referencias poco claras a las fuentes de información de cumplimiento.
- vi) Metas cuyo plazo de cumplimiento supera el periodo presidencial.
- vii) No se identifica la oferta programática y los presupuestos que están detrás de cada objetivo estratégico.

Estas debilidades, describen una forma de abordar y presentar las prioridades estratégicas del gobierno que no contribuye a su uso a nivel programático. Esto es, no son útiles para orientar a las instituciones públicas respecto de qué hacer y cómo hacerlo, para aportar al cumplimiento efectivo de esas prioridades.

También a nivel de las instituciones públicas se observan problemas similares, a saber:

- i) Se encuentran objetivos estratégicos que hacen referencia a múltiples resultados esperados, objetivos que se centran en procesos o instrumentos en lugar de centrarse en resultados, etc.
- ii) La estructura programática de las instituciones es en general compleja, con muchos programas, subprogramas e iniciativas, lo que dificulta el seguimiento de los resultados y, probablemente, también dificulta la gestión interna.
- iii) Finalmente, la forma en que se formulan y se presentan los presupuestos institucionales, tampoco contribuye a visualizar los objetivos y resultados que se espera alcanzar. Es común encontrar grandes partidas de gasto que incluyen una diversidad de programas e iniciativas, lo que dificulta la transparencia e identificación de los resultados.

Una visión de los actuales sistemas de monitoreo y evaluación (DIPRES, MDS).

Existe un sistema de monitoreo de programas sociales implementado por el MDS (información que hasta la fecha no es pública), que respecto de programas sociales analizan el diagnóstico, los objetivos, la focalización, la medición de resultados y el uso de recursos.

Otros instrumentos de monitoreo son: el sistema de indicadores de desempeño ligados al presupuesto (Formulario DIPRES A1), que administra la DIPRES hace casi dos décadas y que actualmente abarcan a 157 instituciones, y el reciente programa Chile Gestiona de la Subsecretaría de Hacienda, que monitorea algunos indicadores de gestión (ausentismo, licencias médicas, etc.).

En el ámbito de la evaluación, la DIPRES cuenta, desde el año 1997, con un sistema de evaluación ex post de programa e instituciones públicas, que consta de 4 líneas: una línea de evaluación de desempeño de programas, una línea de evaluación de impacto de programas, una línea de evaluación del gasto institucional y una línea de evaluación de programas nuevos, que se aplica a programas que están en sus primeros años de implementación. A la fecha se han evaluado 472 programas e instituciones públicas.

Se ha avanzado también en los últimos años, en la evaluación ex ante de las iniciativas que ingresen al presupuesto. Esta evaluación consiste en que, previo al proceso presupuestario, los diseños de programas nuevos y reformulaciones sustantivas de programas vigentes, son revisados en aspectos tales como: ¿Cuál es el problema que se quiere resolver? ¿Cuál es la población objetivo? ¿A través de qué indicadores se medirá si el programa tuvo éxito o no?, etc.

El MDS se encarga de la evaluación de los programas sociales y la DIPRES se encarga de los programas no sociales, utilizando metodologías e instrumentos previamente “consensuados”, para permitir que ambos sistemas conversen.

En resumen, actualmente se cuenta con sistemas de evaluación y monitoreo probados y que generan significativa información. Por otra parte, existen capacidades y suficiente experiencia acumulada en esta materia, no obstante aún existen aspectos importantes que deben abordarse:

- i) Potenciar la conducción estratégica del Centro de Gobierno, que (a partir del programa de gobierno) además de identificar las instituciones ejecutoras, establezca los resultados esperados, identificando las variables y métricas adecuadas.
- ii) Avanzar en que los sistemas conversen entre sí, y con el presupuesto, a partir de una mayor articulación entre SEGPRES, DIPRES y el MDS.
- iii) Mejorar las capacidades para la formulación de programas en los ministerios sectoriales y en los gobiernos regionales.
- iv) Promover la planificación estratégica en las instituciones, ojalá con un rol más preponderante de los respectivos Subsecretarios.
- v) Incentivar el uso de la información que generan los sistemas de monitoreo y evaluación, por parte del Congreso, los Servicios Públicos y la propia DIPRES.

- vi) Incentivar el uso de la información de resultados que entregan los sistemas de monitoreo y evaluación para retroalimentar también las decisiones estratégicas del centro de gobierno. Además, parte de estos resultados – y aquí la pregunta es cómo y cuántos – deben ser comunicados a la ciudadanía, para lograr un balance adecuado entre resultados y legitimidad.
- vii) Finalmente, en concordancia con recomendaciones de la OECD, se requiere seguir perfeccionando la formulación del presupuesto, mejorando la información de gasto, priorizando la asociación de los programas presupuestarios con los objetivos de las instituciones, etc. Ello puede implicar también, avanzar en la formulación de presupuesto por programas.

Sabemos que el programa de gobierno contiene una serie de promesas que tienen diverso origen, algunas de ellas responden a demandas ciudadanas que surgen en la “calle” (educación de calidad, fin al lucro en la educación, etc.), otras, surgen desde la preocupación de un ministro o autoridad (personas en situación de calle, Chile potencia alimentaria, etc.), y algunas, surgen desde el análisis más riguroso de equipos técnicos a nivel gubernamental (alta dirección pública, reforma previsional, etc.). Cada una de estas promesas puede contar con un diagnóstico más o menos explícito, más o menos claro en cuanto al modelo causal que está detrás, pero en definitiva todas pueden ser recogidas por el nivel técnico y político, e incorporadas en la agenda que deriva en la estructuración de la PG.

No obstante, si esta PG no cumple a plenitud el rol descrito en estas líneas, se corre el riesgo de que la bajada del programa de gobierno sea realizada en otras instancias - como por ejemplo en el presupuesto - o en otros niveles de la administración, en desmedro de la necesaria alineación y coherencia global. Del mismo modo, si falla la vinculación entre la programación gubernamental y la planificación institucional (agencias ejecutoras), la formulación de los programas y proyectos no será consistente con el programa de gobierno. Por lo tanto, el desafío es lograr un funcionamiento integral y articulado de todas estas instancias y procesos.

2. Discusión plenaria

2.1 Monitoreo de centro de gobierno (programación gubernamental)

a) Situación actual.

Desde el Gobierno de Aylwin se inició en la SEGPRES un sistema de programación gubernamental, basado en metas ministeriales, que se fue desarrollando y consolidando gradualmente durante los cuatro gobiernos de la Concertación.

Lamentablemente, el actual gobierno partió eliminando todo lo que existía en materia de metas ministeriales, reemplazándolo por la Unidad Presidencial de Gestión de Cumplimiento, más conocida como “Delivery Unit” por el origen de la iniciativa, dado que es una “copia” de un modelo de seguimiento de prioridades gubernamentales implementado en el sector público británico hace algunos años. De hecho se inició esta experiencia en Chile cuando la Delivery Unit de Inglaterra ya había sido desechada.

Después del entusiasmo inicial, esta iniciativa ha mostrado algunas debilidades que conviene tener en cuenta, a la hora de re-pensar los sistemas de monitoreo y seguimiento del centro de gobierno.

Primero, ha crecido significativamente el número de compromisos incluidos en el sistema. Se partió con 7 prioridades gubernamentales, más la reconstrucción post-terremoto, es decir, 8 compromisos prioritarios (la Delivery Unit de Inglaterra partió con 4), y actualmente se cuenta con aproximadamente 680.

Segundo, el objetivo inicial de mejorar la transparencia del gobierno, ha ido siendo opacado por la lógica política, observándose en el último tiempo una tendencia a ocultar lo que no está funcionando bien. Con la Unidad Presidencial de Gestión de Cumplimiento ha ocurrido algo similar a lo que ocurre con la información de monitoreo de programas sociales del MDS, que a pesar de existir una obligación legal, aún no ha sido publicada debido a que hay varios programas emblemáticos que están mal evaluados.

Tercero, se comprometen metas en los discursos del 21 de mayo y posteriormente no se les hace seguimiento. Nadie pregunta a las instituciones qué pasó con ellas. La Unidad Presidencial de Gestión de Cumplimiento (Delivery Unit), se preocupa sólo de los compromisos presidenciales. Compromisos, que por lo demás, nadie conoce muy bien a nivel de las instituciones. La pregunta es, cómo se integran en la próxima administración los ministerios y servicios a este sistema, ya que actualmente no están siendo considerados.

Cuarto, se ha perdido la coordinación entre SEGPRES y DIPRES. Se perdió la capacidad mirar conjuntamente lo que era relevante en la discusión presupuestaria.

b) Reflexiones.

En el programa de gobierno se establecen las promesas que un gobierno debe cumplir. Luego, en los primeros meses de gobierno surge el desafío de traducir esas promesas en proyectos y programas específicos, que serán más tarde las iniciativas prioritarias del gobierno. Esta distinción es importante, puesto que el monitoreo del nivel central debería hacerse cargo sólo de estas iniciativas prioritarias. Muchas de las actividades del Estado son estables y rutinarias y, además, muchos programas e iniciativas pasan de un gobierno a otro. Por lo tanto, no todo lo que se hace debería ser sujeto al monitoreo del centro de gobierno.

En segundo lugar, es importante hacer la distinción entre los compromisos gubernamentales y los temas que la interesan al Presidente. En todo gobierno existe un conjunto de compromisos del presidente, de diversa naturaleza (electorales, personales, etc.) y de diversa envergadura, que generan ruido si se mezclan con las prioridades de gobierno. Es necesario hacer esta distinción, porque las implicancias metodológicas y prácticas para un sistema de monitoreo son distintas en uno y otro caso.

En tercer lugar, se debe priorizar. El gobierno actual partió con 8 compromisos prioritarios y actualmente tiene 680. Es necesario distinguir cuáles son realmente los compromisos prioritarios para el gobierno, que no son todos y no abarcan a todos los sectores. Los temas

prioritarios para CORFO o para SERNATUR, no necesariamente tienen que ser temas prioritarios para el Gobierno.

Otra distinción que conviene realizar, tiene que ver con es la distinción entre fines técnicos y fines políticos. En la lógica técnica los resultados son importantes porque implican un mejoramiento en las condiciones de vida de la población, mientras que en la lógica política los resultados son importantes en la medida en que permiten conseguir apoyos. Por lo tanto, los criterios para seleccionar los resultados relevantes que debe alcanzar un gobierno, son distintos dependiendo cuál sea la lógica que impera. Esta no es la clásica distinción entre los roles de SEGPRES y DIPRES, sino que puede ser transversal a todos los sectores y a todos los niveles del Estado.

Ahora bien, respecto de cómo se debe estructurar un sistema de monitoreo de centro de gobierno, resulta fundamental que esa estructura sea única. Más allá de las coordinaciones que ocurren y van a seguir ocurriendo entre SEGPRES, MDS y DIPRES, se requiere una instancia de coordinación que de alguna manera cumpla el rol que cumplían las antiguas oficinas de planificación nacional. Sin llegar a los planes quinquenales, se necesita una instancia central que reflexiones y ordene estos temas.

Finalmente, hay un desafío mayor que tiene que ver con cómo se vincula el programa de gobierno con los convenios de desempeño de los directivos de la ADP, para que las prioridades gubernamentales cumplan un rol más importante en la evaluación de desempeño de los directivos. Lo anterior, implica flexibilizar los convenios actuales, en el sentido de que se puedan agregar rápidamente compromisos contingentes del gobierno (actualmente la tramitación de un convenios tarda entre 8 meses y 2 años).

2.2 Monitoreo de programas e instituciones

a) Situación actual.

La planificación institucional es la base para los sistemas de monitoreo y evaluación. Lamentablemente la planificación institucional es débil, y es probable que haya empeorado en los últimos años.

También en los últimos años, ha aumentado la diversidad de instrumentos de monitoreo, con las nuevas atribuciones del MDS y con el surgimiento del programa Chile Gestiona de la Subsecretaría de Hacienda. Existen actualmente diferentes procesos, metodologías, conceptos y formatos para un mismo tema (por ejemplo para la ex ante), que a veces las contrapartes de las instituciones no alcanzan a entender.

Existen algunas duplicaciones de funciones de monitoreo y evaluación entre DIPRES y el MDS, que no van a ser fáciles de resolver, porque tienen rango legal.

Existe una duplicación de esfuerzos para las instituciones, debido a la multiplicidad de instrumentos de monitoreo que les demanda información desde el nivel central (DIPRES, MDS, Subsecretaría de Hacienda). La Subsecretaría de Hacienda, por ejemplo, a través del programa Chile Gestiona, ha comenzado a monitorear la gestión de los servicios sin dialogar con la DIPRES y, al parecer, sin tener atribuciones legales para ello. No obstante, esta iniciativa tiene

algunos aspectos rescatables, como el rol que se le asigna a los subsecretarios en el monitoreo de los servicios de su ministerio.

b) Reflexiones.

Respecto del monitoreo de programas, existe una trampa, que es suponer que la hipótesis causal es correcta y, por lo tanto, el programa está bien diseñado y los resultados esperados y sus indicadores son los correctos ¿Por qué es una trampa?, porque si la hipótesis no es correcta, se pierde completamente el sentido de lo que se está monitoreando.

Una segunda trampa es suponer que la planificación estratégica se tiene que hacer cargo de toda la actividad de la institución y del 100 por ciento del presupuesto ¿En qué consiste esta trampa?, en que si se obliga a las instituciones a planificar y programar el 100 por ciento del presupuesto, no queda espacio para contingencias y problemas emergentes. Se requiere algo de flexibilidad en la planificación y en el presupuesto para tener una buena gestión. Se debería considerar, por ejemplo, un presupuesto para temas emergentes.

Una tercera trampa es caer en una especie de sobre monitoreo. Ante la actual multiplicidad de controles, instrumentos, indicadores y, a veces, burocracias paralelas, lo que se debe hacer es redefinir los espacios del nivel central y los espacios propios de la institución ¿Qué monitorear y cuando monitorear?.

Tenemos que responder también la pregunta ¿Qué ganan las instituciones con la información de monitoreo y evaluación?, y basar en esa una respuesta una estrategia para mejorar los sistemas y, sobre todo, para legitimarlo ante los profesionales de la instituciones. La percepción actual es que la DIPRES los llena de indicadores y otros requerimientos, mientras que la discusión presupuestaria sigue un carril completamente distinto.

Es urgente llegar a una interpretación común del sentido de estos sistemas y de los instrumentos que se deben utilizar. Una interpretación común para todo el Gobierno, que dé pie a una racionalización en esta materia. No se puede continuar funcionando con 7 u 8 sistemas de control en forma simultánea y, menos que se creen otros nuevos, como suele ocurrir a inicios de un nuevo gobierno, independientemente de las personas que lleguen a hacerse cargo.

Una recomendación adicional para el próximo gobierno, es no utilizar la información que entregan los sistemas de monitoreo para respaldar decisiones netamente políticas, cómo ocurre cuando se fuerzan los RS del MDS para que los programas aparezcan bien presentados en el proyecto de presupuesto. Lo anterior, termina por deslegitimizar estas instancias y dañar su credibilidad.

2.3 Monitoreo a nivel regional.

En el año 1995 se realizó un ejercicio de metas regionales, en dónde desde la SEGPRES se le solicitaba a cada servicio público con estructura regional, que estableciera metas anuales para su quehacer en cada región, a partir de ahí se definían indicadores y se les hacía seguimiento. No había ninguna vinculación y ni coordinación entre las metas de cada servicio, debido a que en todos los casos se trató del aterrizaje en la región de políticas nacionales sectoriales. Sin

embargo, este ejercicio entregó a los intendentes datos concretos sobre lo que hacía cada sector y servicio en su región. Además hubo casos, aunque pocos, donde los Intendentes lograron adecuar el quehacer de los programas sectoriales a las realidades locales y coordinar aquellos que parecían vinculados. Fueron los casos de Coquimbo, Atacama y Los Lagos, todos explicados por la voluntad y capacidad de los Intendentes.

Por su parte, las estrategias regionales de desarrollo son maquetas de lo que la región puede llegar a ser en 20 o 30 años, pero en general no muestran las etapas y acciones específicas para llegar a ello.

En la actual administración hay algunas iniciativas interesantes en materia regional, que vale la pena rescatar. En primer lugar, por primera vez un candidato presidencial realiza compromisos específicos para cada región (empleo, estadios, hospitales, etc.). Una vez en el gobierno, se le pidió a cada Intendente que definiera un plan regional, coordinándose con los servicios públicos y con la DIPRES.

En su elaboración estos planes significaron la realización de 2 o 3 reuniones entre el Intendente y el Presidente. Cada plan define las prioridades sectoriales para la región, considera entre 80 y 200 iniciativas específicas por región, cada una con un responsable y un presupuesto asociado. Un insumo principal para la elaboración de estos planes, fueron los 12 compromisos que durante la campaña presidencial se estableció con cada región en particular.

Estos planes han contribuido también a una mejor coordinación con la DIPRES. En las reuniones de presupuesto pasó a ser un tema prioritario el financiamiento de los compromisos presidenciales de la región.

Obviamente la implementación de estos planes pasa por las capacidades de gestión y coordinación de los Intendentes, la que es lógicamente heterogénea. Por su parte, el monitoreo de estos planes está radicado en la región y aquí surgen las típicas debilidades de la gestión pública a nivel regional:

- Debilidad de los equipos profesionales asociados al Intendente.
- Nula o escasa participación ciudadana.
- Desconexión, en algunos casos, con la estrategia de desarrollo regional.
- Plazos poco realistas. Por ejemplo, no se consideran los tiempos que necesita Contraloría para tramitar los cambios normativos.
- Incremento de costos de las iniciativas respecto de lo presupuestado originalmente, debido, por ejemplo, la aumento del costo de la mano de obra.

Finalmente, se debe tener cuidado con un aspecto que no es menor, cual es que en el monitoreo de estos planes, la región termina trabajando para el centro. Un motivo permanente de quejas del nivel regional y municipal, es que deben gastar mucho tiempo recopilando información y preparando reportes para el nivel central, y estos planes, sin desconocer que pueden tener varias ventajas, ponen a trabajar al Intendente y los sectores para reportar al nivel central, en lugar de poner a los sectores a trabajar para reportar al Intendente. Es decir, velar porque los sectores cumplan con los compromisos que tienen con la región, como debería ser en un esquema de auténtica descentralización.

2.4 Monitoreo de programas sociales (MDS)

La ley le otorga al MDS las facultades para realizar evaluación ex ante y el monitoreo de programas sociales. La experiencia de estos últimos años revela algunos puntos interesantes a tener en cuenta:

El sistema de evaluación ex ante del MDS, ha incentivado a las instituciones a ordenar su oferta en base a programas, lo que es positivo, puesto que se genera un ordenamiento de la oferta pública social. No obstante, la calidad de la formulación de las iniciativas es baja, con muchas iniciativas de menor tamaño y, a veces, sin una vinculación con los lineamientos estratégicos de la política social.

El sistema de monitoreo partió con el objetivo explícito de cuantificar los gastos administrativos de los programas y, de esta forma, contribuir a la eficiencia de la política social. A la fecha ha recopilado y sistematizado información de los programas sociales en un formato bastante amigable, que podría ser muy útil. No obstante, a pesar de que existe el compromiso legal y político de hacer pública esta información, no se ha hecho nada al respecto.

La principal debilidad de este sistema de monitoreo es la calidad de los indicadores. En general, los indicadores están mal formulados o no son pertinentes, en el sentido de que no miden nada relevante. Además, las fuentes de información en general no están sistematizadas, debido a que las instituciones no utilizan estos indicadores para gestionar los programas.

2.5 Diagnóstico y formulación.

Aparentemente, debemos asumir que la formulación de los programas públicos va a ser deficiente, debido a que los gobiernos están llenos de “propósitos” que no parten de un diagnóstico previo. Una primera fuente son los programas de gobierno, que contienen promesas que pasan a ser “propósitos” en el sentido de que tienen que ser cumplidas.

Una segunda fuente de este tipo de “propósitos” son las emergencias, las catástrofes y los conflictos, que son imposibles de programar, pero que son fundamentales en la actividad de un gobierno. Los conflictos, se pueden anticipar, pero no programar, por lo tanto es difícil realizar un diagnóstico previo.

Una tercera fuente, son los temas nuevos que emergen durante un gobierno y que muchas veces son traídos por los personeros que ingresan al gobierno, quienes, a partir de su propia reflexión o experiencia (sin un diagnóstico), van incorporando temas nuevos. Temas que a ellos les interesa impulsar porque los ven como parte de su agenda personal o "legado".

En definitiva, un gobierno siempre va a estar haciéndose cargo de propósitos, que surgen sin un diagnóstico previo y, por lo tanto, están mal formulados desde el punto de vista técnico.

Por otra parte, faltan herramientas y competencias específicas en las instituciones. Son pocas las instituciones públicas que tienen unidades de planificación bien consolidadas, en general, este es un privilegio de los servicios más grandes.

Más allá de la falta de capacidades, se debe tener en cuenta que los procesos de diagnóstico toman tiempo. Por ejemplo, un Programa Territorial Integrado (PTI) de INDAP, considera una

etapa de diagnóstico de un año, por lo tanto no se justifican, y en la práctica no se realizan, cuando el número de involucrados o los montos de inversión son muy bajos. A lo anterior, se debe agregar que la demora en la ejecución de los proyectos se traduce en una baja ejecución presupuestaria, y eso puede llevar a “perder” los recursos.

Finalmente, falta de información adecuada para desarrollar buenos trabajos de diagnóstico. En muchos casos, se han realizado los estudios, pero esta información no se conoce, no se encuentra disponible o no está sistematizada. Cuesta acceder a la información y muchas veces, por desconocimiento, se termina duplicando el estudio.