

PROPUESTA PARA MEJORAR LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE

REFLEXIONES DE VALOR PÚBLICO¹ ENERO 2020

Pablo González²

RESUMEN

La evaluación de políticas públicas debiese ser un eje fundamental de la acción estatal. Si bien Chile presenta una institucionalidad relativamente desarrollada en el tema, incluso ejemplar en el contexto latinoamericano, enfrenta grandes desafíos para mejorar su aporte a la gestión pública. Los problemas centrales de la institucionalidad actual son: (i) el espacio de evaluación es acotado a la eficiencia y productividad, lo que deja fuera la multiplicidad de fines de las políticas, como valor(es) público(s) (un concepto desarrollado en la administración pública por Moore y Bozeman que incluye objetivos y valores colectivos e individuales como cohesión e inclusión social, libertades y derechos, igualdad de oportunidades, solidaridad, seguridad humana, dignidad, etc.), *capabilities* (las libertades del ser y del hacer que las personas tienen razones para valorar) y agencia humana (la capacidad de las personas para perseguir sus propios fines) que Nussbaum y Sen sostienen debe ser el foco de las políticas públicas y la justicia social, la sostenibilidad ambiental, etc., la necesidad de deliberación sobre estos fines, y la poca relevancia dada a temas distributivos, territoriales y comunitarios; (ii) el diseño de los programas no integra desde un comienzo la evaluación (lo que reduce su relevancia y calidad), ni el control de gestión, el monitoreo y los sistemas de gestión del conocimiento, probablemente por la falta de comprensión del enfoque de valor público y de las herramientas disponibles desde la ingeniería para gestionar la cadena de valor y optimizar la gestión pública en sistemas complejos; (iii) las políticas y los programas están mal diseñados, no resuelven los problemas de la mejor manera

¹ El propósito de las Reflexiones de Valor Público (RVP) es la presentación y discusión de asuntos públicos de interés, así como de propuestas para su abordaje. Las opiniones expresadas en estos artículos no representan necesariamente la opinión del Centro de Sistemas Públicos sobre el tema tratado por el autor.

² Director Académico, Centro de Sistemas Públicos, e Investigador Principal línea Valor público y educación del Centro de Educación Inclusiva, proyecto CIE 160009 del Programa de Investigación Asociativa de Conicyt. Agradezco los comentarios de Rafael del Campo, Gastón Held, Javier Fuenzalida, Gastón Suárez y Mario Waissbluth, los que no son responsables de los errores que esta nota pueda contener.

posible, no se entienden los objetivos suficientemente, ni las cadenas de causalidad, no se consideran adecuadamente alternativas ni evidencias, predominan sesgos ideológicos, y se esencializan los medios para obtener beneficios políticos de corto plazo; e (iv) el propio proceso de generación de política es inadecuado, pues no se considera los territorios y las comunidades - ni siquiera las familias - solo los individuos aislados, los stakeholders no participan del diseño de soluciones ni deliberan sobre sus preferencias, ni hay oportunidad de aprovechar su conocimiento tácito. El documento se cierra con propuestas de cambio institucional que resolverían estos problemas.

INTRODUCCIÓN

La necesidad de una mejor evaluación ex ante y ex post de las políticas públicas es indiscutible y existe relativo consenso en Chile respecto a avanzar en esta línea. El debate se ha centrado más bien en si esta función evaluativa debiese estar a cargo del Ejecutivo o del Legislativo, y en su nivel de autonomía, o si debiese abarcar la evaluación ex ante, más que en los elementos sustantivos que deben mejorarse para que el Estado ejerza esta función clave de la gobernanza de los sistemas públicos (ver referencias en Aninat y Razmilic, 2015, p. 121). Así, la discusión en torno a la evaluación de políticas públicas se ha enfocado en la necesidad de un mejor balance de poderes, considerando que actualmente es desmedido a favor del Ejecutivo; y se visualiza que colocar la agencia a cargo de la evaluación bajo dependencia del Legislativo le dotaría de una capacidad de fiscalización sustantiva y técnica que todavía está poco desarrollada y que es importante robustecer. En contrapartida, se considera que el impacto pudiese ser mayor si la agencia a cargo de la evaluación dependiese del Ejecutivo, pues, en un régimen presidencial como el actual, contribuiría en mayor medida a que el propio Gobierno integrase los aprendizajes provenientes de la evaluación. Sin embargo, hay puntos mucho más sustantivos que debiesen ser abordados prioritariamente y que esta forma de enfocar la discusión oscurece.

El tema de la evaluación está íntimamente relacionado con el monitoreo y el control de gestión. Ambos han sido justificados conceptualmente a partir del problema de información asimétrica que permea toda la gestión y la política pública. Esta nota no aborda el desafío completo que reviste gestionar adecuadamente una cadena de valor público que responda a los nuevos desafíos de calidad, sino que presenta aquellos aspectos que se debiesen considerar en términos de producción de información para la evaluación y cómo este rol debiese ser abordado desde el diseño de los programas de forma tal que contemplen etapas intermedias de producción de información relevante que será útil tanto para la posterior evaluación de impacto como para la gestión y el aprendizaje organizacional.

En esta breve nota se discuten tanto los problemas que debe enfrentar la evaluación ex ante y ex post de nuestras políticas y programas públicos como las reformas que serían necesarias para resolver los problemas identificados. Estos problemas se manifiestan por la propia maduración que ya han alcanzado estas iniciativas. En otras palabras, surgen a partir de nuestros éxitos, que han permitido alcanzar un estadio del desarrollo económico y social y de las propias políticas públicas que hacen necesario pasar a una nueva etapa, y no pretender sugerir que lo que se ha venido haciendo estaba mal. No obstante, esa forma que puede haber sido exitosa en el pasado, ya no lo es en el presente que ayudó a construir, ni menos en el futuro.

Esta nota está estructurada como sigue. Primero, se presenta un breve resumen de los mecanismos de evaluación de políticas públicas existentes y luego se describen los principales problemas de esos mecanismos. Finalmente, se presenta una propuesta de mejoramiento integral, que requiere abordar aspectos muy diversos, algunos de los cuales no han sido considerados en otras propuestas.

ANTECEDENTES

El Estado de Chile cuenta con un sistema de evaluación de políticas consolidado que está localizado principalmente en el Ministerio de Desarrollo Social y en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres). El primero tiene a su cargo la evaluación ex ante de proyectos de inversión, que no pueden ser financiados sin esta aprobación³, y la evaluación ex ante de programas sociales. El segundo es responsable de la evaluación ex post de programas, cuyo listado es definido en la ley de presupuestos del año anterior⁴, y realiza evaluaciones más informales por los sectorialistas en la discusión presupuestaria anual.

Todas estas evaluaciones se fundan principalmente en la teoría económica neoclásica. Se evalúa la cobertura, focalización y efectividad de las acciones, así como la eficiencia en la asignación y el uso de recursos. El enfoque preferido es el de costo-beneficio, que permite comparar programas dirigidos a distintos objetivos a través del valor monetario de sus beneficios. También se analiza el costo-efectividad y la calidad del diseño de las iniciativas, por ejemplo, a través de la matriz de marco lógico o la teoría del cambio en la que se basan.

Se intenta integrar otros enfoques a través de distintos mecanismos. Por ejemplo, el enfoque de género se ha ido incorporando en programas de incentivo mediante el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), cuyas metas exigen considerar cómo las agencias y sus programas contribuyen a alcanzar una mayor equidad en este ámbito.

Asimismo, la ley especifica la obligación de hacer una evaluación de impacto ambiental en ciertos casos⁵. La determinación de si el impacto ambiental de un proyecto se ajusta a las normas vigentes está a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental.

Más recientemente, se ha instituido la Comisión Nacional de Productividad, cuya misión es “asesorar en todas aquellas materias orientadas a aumentar el crecimiento económico de largo plazo y el bienestar de los ciudadanos a través de la generación de ganancias en la productividad”. La propuesta de modernización del CEP (Aninat & Razmilic, 2017), de hecho, propone radicar en esta comisión la función de evaluación.

En resumen, todo este ordenamiento institucional coloca a Chile en una posición de relativa ventaja respecto a sus pares latinoamericanos. Sin embargo, no es así respecto a países más desarrollados. Como discutimos a

³Dos excepciones a esta regla la constituyen la concesión de carreteras, que pueden ser financiadas sin la aprobación de MDS, y el programa de salas cuna del segundo gobierno de Bachelet.

⁴Incluye: evaluación de impacto de programas (EI), evaluación de programas gubernamentales (EPG), evaluación focalizada de ámbito (EFA), Evaluación del gasto institucional (EGI), y evaluación de programas nuevos (EPN). Además de esto, la unidad de evaluación y control de gestión de Dipres contempla otras acciones que entregan información relevante sobre los programas públicos.

⁵Si el proyecto genera: riesgo para la salud; efectos adversos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables; reasentamiento de comunidades humanas o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; localización próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos y glaciares, susceptibles de ser afectados así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar; alteración significativa del valor paisajístico o turístico de una zona; alteración de monumentos, sitios con valor antropológico o histórico.

continuación, existe un conjunto de problemas que pueden resolverse mediante reformas más ambiciosas en distintos ámbitos.

DIAGNÓSTICO

Los problemas más importantes de la institucionalidad actual, a mi juicio, son cuatro.

En primer lugar, lo que se considera valioso es muy limitado. En el anexo a este documento se explica en más detalle cómo el predominio de criterios económicos neoclásicos en la evaluación de proyectos la reduce a una estimación del Valor Presente de sus beneficios menos costos y una consideración limitada de los aspectos distributivos, los sistemas y las comunidades, y los territorios. Los beneficios son básicamente valorados como “disposiciones a pagar por los individuos” por el bien o servicio. Esto deja fuera de la evaluación todos los beneficios para los individuos que no tienen un equivalente monetario –como los vínculos significativos, la posibilidad de influir en el entorno, tener un proyecto de vida propio, conocerse a sí mismo, trascender, la dignidad y el respeto, la seguridad humana, tener contacto con la naturaleza, las libertades fundamentales, etc.– y todo lo que cabe bajo los conceptos de interés general, interés o valor público –libertades y derechos básicos, justicia social, equidad, igualdad de oportunidades, sostenibilidad, inclusión, cohesión e inclusión social, calidad de vida en un sentido amplio, etc.– y los valores públicos –tolerancia, respeto, confianza, debido proceso, legalidad, probidad, trato digno, solidaridad, entre otros–. La evaluación de políticas públicas debe abrirse a los avances de la filosofía política y diversas disciplinas, como la biología y la psicología, para acercarse a una definición más amplia de calidad de vida y, en general, de lo que es valioso para los seres humanos. Este tema se desarrolla con más extensión en el anexo. El instrumental apropiado para la consideración de estas múltiples dimensiones valiosas es el análisis multicriterio, cuya aplicación en Chile ha sido relativamente escasa (Aroca, González & Valdebenito, 2017; Contreras et al., 2015).

Un segundo problema es que no se integra la evaluación desde el diseño del programa. Con esto se desperdician importantes oportunidades de mejoramiento tanto de la calidad de la evaluación ex post como de los propios programas. En este sentido, una tarea fundamental es construir capacidades de evaluación en las agencias públicas encargadas de diseñar políticas y programas públicos, asesorando durante las etapas de diseño e implementación de los programas más importantes, para asegurar la posibilidad de obtener resultados de impacto que sean confiables y válidos. La evaluación de programas actualmente vigente —con la sola excepción de algunas evaluaciones de programas nuevos— tiene, en realidad, escaso valor científico como evidencia de impacto. Esto último ocurre por varias razones: no se toma una línea base antes que comience a implementarse un programa, sino que se construye pidiendo a las personas que recuerden cómo era su situación varios años antes; no se levanta información sobre la fidelidad de implementación del programa o los obstáculos que debe enfrentar ni sobre las adaptaciones que experimenta en la práctica para ajustarse a los diversos contextos donde debe operar; y no hay un grupo de control adecuado, que requeriría aleatorizar a los beneficiarios y asegurar su comparabilidad con los que no resultan tratados.

La información necesaria para la evaluación debe ser levantada durante la fase de implementación. Esto requiere clarificar los objetivos de las políticas, programas y las cadenas de causalidad por las cuales pretenden impactar en esos objetivos. Esto determina la información que es necesaria para la evaluación de los resultados finales, pero

también para los resultados intermedios y el monitoreo de la gestión⁶. La ausencia de definición de esta información determina que no se aprovecha la implementación de un programa para aprender, con lo que se desperdicia la posibilidad de corregir sus fallas de diseño e implementación para robustecerlo. En términos de efectividad y eficiencia en el uso de recursos públicos, esta es una mala práctica, pues se pierde la oportunidad de optimizar permanentemente la producción de valor público. La instalación de dispositivos de mejoramiento continuo generaría información para el control de gestión de los programas que sería mucho más útil y alineada con la producción de valor público que los actuales indicadores que se utilizan para los esquemas de incentivos.

El tercer problema es el mal diseño de las políticas, que excede lo anteriormente mencionado, es decir, no se resuelve solo atendiendo al problema de información. No solo el monitoreo y la evaluación están mal diseñados, sino que las políticas no buscan optimizar la resolución de los problemas que pretenden enfrentar o las necesidades que buscan atender. En general, se utiliza poca información sobre las características del problema y sobre las intervenciones que funcionan o no. La evidencia científica muchas veces no es considerada o se le asigna poco peso. Muchas decisiones son tomadas sobre la base de prejuicios ideológicos o cuestiones circunstanciales⁷. La gratuidad de la educación superior, por ejemplo, siguió el prejuicio de la superioridad de la competencia y el mercado, por sobre otras formas alternativas de organización y financiamiento. La transferencia del ingreso ético familiar alcanza un 85% de la brecha para cubrir lo mínimo considerado indispensable para vivir, pero no existe una justificación clara del porcentaje, y parece obedecer a la voluntad de ahorrar recursos fiscales (no deja de ser una ironía que se ahorre en la pobreza extrema mientras se da gratuidad en educación superior, a la que los pobres extremos difícilmente pueden aspirar, pues no han terminado la secundaria). En muchos casos, los programas se crean sin considerar las distintas alternativas para resolver un problema, no especifican objetivos ni cadenas de causalidad con los que pretenden lograrlos (sea mediante una teoría del cambio, una matriz de marco lógico, etc.), y aun cuando las exigencias de evaluación ex ante de programas pretenden corregir este problema, no son pocas las excepciones que circunvalan esta regla (por ejemplo, las sala cuna-meta no pasaron por las precauciones que se adoptan para las inversiones públicas, que aseguran demanda, localización adecuada, calidad, etc.).

La generación de las soluciones apropiadas requiere un proceso que no está bien desarrollado en Chile actualmente. Esto es especialmente relevante para los proyectos que requieren grandes cantidades de recursos y complejas coordinaciones, e impactan a muchas personas y comunidades. En Noruega, por ejemplo, se ha desarrollado el

⁶ En otras palabras, indicadores estratégicos, tácticos y operacionales.

⁷ Para Gabriel Palma este es un problema fundamental que impide nuestro desarrollo económico: “Latin America is a region whose critical social imagination has stalled since the 1982 debt crisis and the fall of the Berlin Wall. Although this has happened in most of the world, in Latin America both the process of re-legitimation of capital, and the downswing of critical thinking have been particularly pronounced as neo-liberalism —with its sophisticated technologies of power and its unsophisticated economic policies— has conquered the region, including most of its progressive intelligentsia, just as completely (and just as fiercely) as the Holy Inquisition conquered Spain (Palma, 2020).

Concept Research Programme⁸, financiado por el Ministerio de Hacienda y alojado en la Norwegian University of Science and Technology, cuyo objetivo es trabajar los conceptos desde la idea inicial hasta que se toma la decisión de implementación.

En suma, se evalúan programas, no alternativas de política. Si los objetivos estuviesen claros, se podrían evaluar distintas formas de realizarlos y escoger aquella que promete mejores resultados dados los costos (o resultados similares a menores costos). En lugar de esto, predomina la creación de programas sin objetivos claros y se actúa sin claridad de los problemas públicos que se pretende resolver. Así, se “*esencializan*” los medios, como artefactos de comunicación para las masas, para que el comunicador coseche los beneficios de haber propuesto los programas. Un resabio del Estado clientelar dominado por patrones de fundo. Los ciudadanos anónimos solo podían recibir lo que el patrón estuviese dispuesto a entregarles, sea un bono en marzo o una computadora en séptimo básico, y le deben un favor que más adelante deben retribuir en votos.

Lo que nos lleva al cuarto problema: la forma incorrecta en que se generan las políticas. Si el punto de partida fuese una mirada integral a los territorios, las comunidades y las familias, se evaluarían distintas formas de resolver sus problemas o de mejorar su calidad de vida (en el sentido amplio definido anteriormente) y no se implementarían trajes de una sola medida para todos. Se tomarían en cuenta las verdaderas capacidades locales y se integrarían virtuosamente en una red coordinada a nivel local e interterritorial. Todo debería hacerse, además, con más participación y deliberación, pues no es el experto quien sabe lo que las personas necesitan: son ellas mismas las que pueden especificar esto. Es más, nuestras preferencias pueden variar con la deliberación razonada (por ejemplo, debido al problema de las preferencias adaptativas). Asimismo, se desperdicia el conocimiento tácito y localizado, imposible de integrar a través de metodologías *top-down*. Por supuesto, el problema anterior se relaciona con el centralismo e insularidad de cada agencia y servicio, y las formas en que se elaboran las políticas públicas desde un enfoque en que predomina el control y la desconfianza, y se asume como un dato el clientelismo y la falta de capacidad técnica de los organismos locales y regionales.

En resumen, el punto de partida de las políticas debiera no ser solo las necesidades individuales de los ciudadanos (utilitarismo), sino también sus trayectorias y sus proyectos de vida (Rawls), las capabilities que las personas valoran (Sen, Nussbaum) y el valor público que se quiere construir (Moore, Bozeman) (ver anexo). No hay una visión estratégica para lograr los objetivos deseados (políticas y no programas), que especificando lo que se quiere lograr y cómo, optimice la cadena de valor público y los sistemas de apoyo necesarios para gestionarla, determine los sistemas de información requeridos para la evaluación, el monitoreo y el mejoramiento continuo, que se haga cargo de la complejidad, diversidad y multidimensionalidad de los desafíos de la sociedad actual a través de procesos deliberativos inclusivos y de cocreación.

PROPUESTAS

Como se dijo al comienzo, en este plano, las propuestas hasta el momento se centran en la creación de una agencia autónoma para la calidad de las legislaciones, políticas, instituciones y programas públicos, y la institucionalización

⁸ <https://www.ntnu.edu/concept/about-the-programme1>. Agradezco a Gastón Held y Gastón Suárez llamar la atención sobre esta experiencia y su importancia.

por ley de la comisión de productividad (Aninat y Razmilic, 2017). Esto refleja una cierta complacencia con el estado actual de las cosas, de ajustes leves y en marginales. Del breve diagnóstico expuesto en la sección anterior queda claro que se requiere una reforma mucho más profunda y, por tanto, es necesario un compromiso político al más alto nivel para hacerla factible (ver González et al., 2012).

En una mirada sistémica, se puede hacer referencia al círculo racional de las políticas públicas para ir resolviendo las fallas de diseño de la evaluación en las distintas etapas de este ciclo (ver Figura 1).

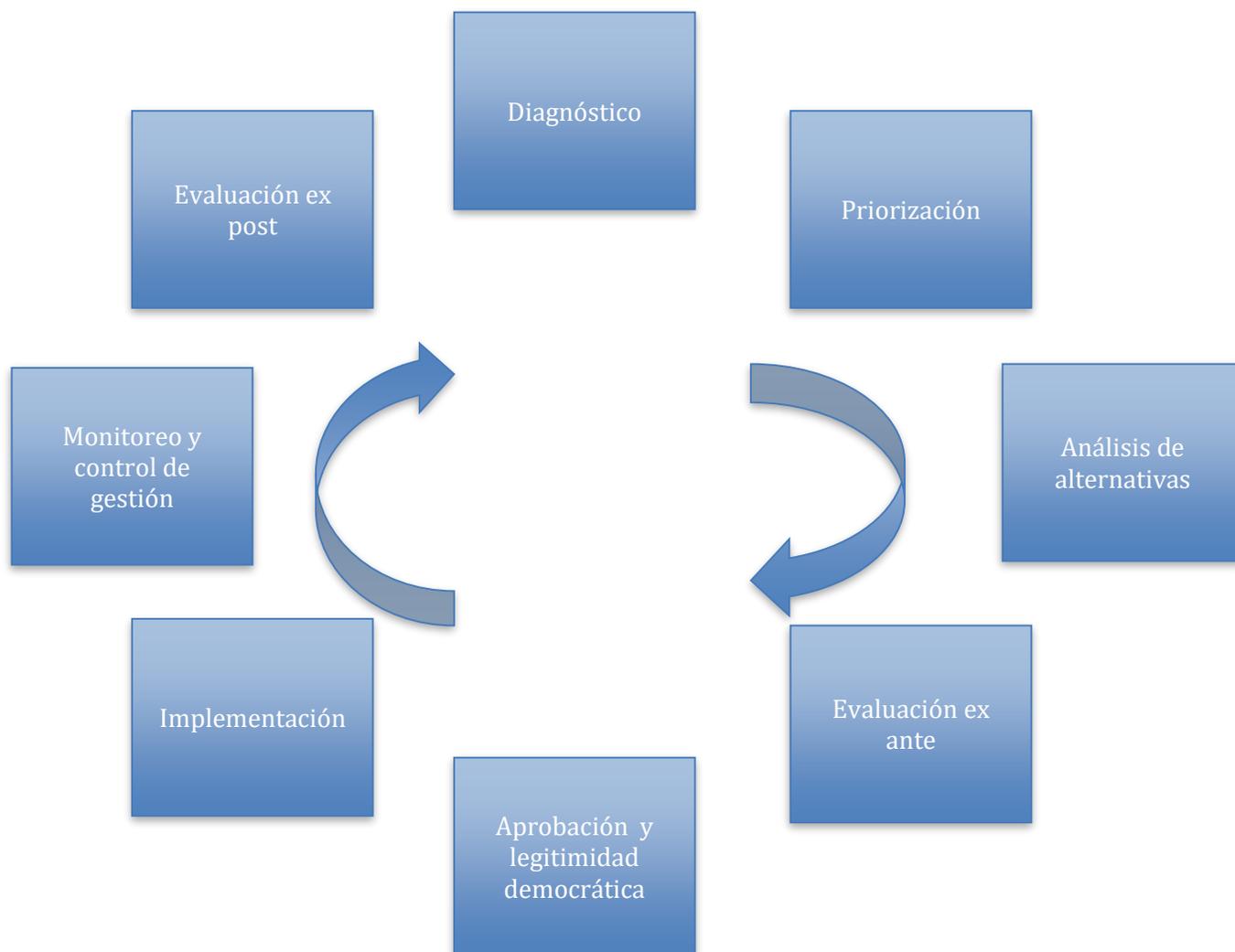


Figura 1. Ciclo de políticas públicas

En el corto plazo, se puede hacer un conjunto de mejoramientos en el margen que no requieren modificaciones legales, aunque en algunos casos esto puede ser deseable para su institucionalización. Esta agenda de corto plazo incluye:

- Diagnóstico. La mirada sectorial impide una mirada integral sobre desafíos más amplios y complejos. El enfoque de desarrollo humano apunta a la remoción de los obstáculos que impiden a las personas y comunidades realizar sus proyectos de vida. El enfoque de valor público hace énfasis en objetivos, principios y procesos que solo pueden ser construidos deliberadamente por la acción coordinada de redes de individuos y organizaciones. Por ejemplo, la confianza y la tolerancia son valores públicos que están fuera de la mirada de un sector y es difícil asignarlos a una única agencia. Para tener a la vista las libertades del ser y del hacer, así como los valores públicos esenciales, se requiere una organización que vele periódicamente por un diagnóstico actualizado de estas variables, que sistematice distintas fuentes de información administrativa, encuestas, investigaciones, etc., y que pueda generar sus propios estudios y encuestas en la medida que falte información relevante. Esta tarea puede ser encomendada administrativamente a una agencia actualmente existente, como el Ministerio Secretaría General de la Presidencia o coordinada por el equipo de asesores del segundo piso, figura que ha existido desde el retorno a la democracia pero que ha alcanzado alta relevancia desde el gobierno de Ricardo Lagos, y que, en ese momento, contó con la capacidad de integrar información de distintas fuentes para administrar contingencias emergentes y riesgos de diverso tipo. Más deseable aún podría ser localizar esta organización fuera de los avatares políticos, en un grupo consolidado de alto nivel y prestigio técnico, que ofreciera garantías de neutralidad a los distintos sectores.
- Creación de un fondo de investigación amplio en políticas públicas, para detectar y abordar problemas emergentes, semejante al Fondo para el estudio de las políticas públicas desarrollado por el DII y la fundación Ford entre 1997 y 2000, o los más especializados FONIS en salud o FONIDE en educación. Este fondo debería depender de la organización encargada del diagnóstico descrita en el párrafo anterior y de un consejo de alto nivel con una mirada amplia del desarrollo económico, político y social del país y los desafíos públicos emergentes.
- Disponibilidad de información. El Estado cuenta con un conjunto de datos administrativos dispersos que debiesen ser integrados y puestos a disposición de la ciudadanía y de todos los interesados en forma transparente y resguardando los derechos de las personas⁹. La posibilidad de hacer investigaciones longitudinales y evaluaciones de impacto cuasi experimentales de políticas y programas a partir de estos datos es prácticamente ilimitada y podría involucrar a los mejores investigadores del mundo. Al mismo tiempo, los datos de encuestas longitudinales debiesen ser integrados con datos de registro administrativo. Incluso la información de impuestos internos innominada debiese ser integrada con estos datos, con las debidas precauciones respecto a la identidad de los contribuyentes. La implementación de un impuesto negativo a los ingresos del trabajo permitiría (además de sus beneficios reseñados en Hernando y Rubio, 2017) incorporar a esta base de datos a la gran mayoría de la población. La integración de bases de datos tendrá, por supuesto, otros beneficios más allá de la evaluación de políticas y programas y la generación de diagnósticos adecuados para la creación y el diseño de nuevas iniciativas, lo que requerirá que, para los servicios públicos, la base de datos integrada sea accesible a través del RUT de las personas. Así, los servicios

⁹ Antes de la publicación de esta nota, el Ministerio de Desarrollo Social ha avanzado en este sentido, entregando acceso a los datos administrativos del Registro de Información Social (RIS), que incluyen una gran cantidad de información social y económica.

del Estado, incluyendo las policías, no debiesen requerir información que otros servicios públicos actualmente proporcionan, eliminando trámites innecesarios, y debiesen permitir la entrega de mejores servicios a los ciudadanos. La integración con bases de datos privadas debiese realizarse al menos para los mercados regulados y cuando el interés público lo aconseje.

- El papel del Instituto Nacional de Estadísticas debiese pasar desde la entrega de estadísticas oficiales hacia uno más activo de facilitar y fomentar el uso de la información y el acceso a bases de datos con fines de consulta o investigación. En este rol debe plantearse también qué nueva información es importante producir y cómo, y, si es pertinente, qué encuestas deben ser modificadas o discontinuadas. En general, las encuestas y censos, aun cuando sean licitadas externamente, debiesen contar con un consejo experto y un equipo profesional a cargo que garanticen la idoneidad y confiabilidad de las encuestas para los fines que han sido diseñadas.
- Reforzamiento de los requisitos para la presentación de nuevos programas públicos en términos de incluir una clara definición del problema que se pretende abordar; una sistematización de la evidencia científica relevante para la comprensión del problema y las distintas alternativas para abordarlo; una evaluación de los potenciales beneficios y costos de esas distintas alternativas; una teoría del cambio que explique los mecanismos a través de los cuales se pretende lograr los resultados deseados; e, idealmente, el diseño de la “arquitectura” y los procesos con que pretende implementar el programa y sus interrelaciones y coordinaciones con otras iniciativas.
- Cambio de la lógica de diseño de políticas públicas: desde los recursos de cada organización o programa hacia la institucionalidad y las redes de organizaciones. El enfoque de valor público sugiere que para resolver los problemas complejos es necesario una mirada estratégica más allá de las capacidades de cada organización, de modo de aprovechar las capacidades de todas las organizaciones que pueden contribuir a su resolución, sean estas públicas o privadas, con y sin fines de lucro, e incluso de personas individuales que pueden contribuir. Asimismo, esta mirada estratégica debe abarcar la posibilidad de realizar modificaciones a las reglas del juego contenidas en legislaciones y otras normativas, e incluso normas de carácter cultural, que pueden ser más difíciles de cambiar (como la violencia contra los niños o la discriminación de género). Se trata de generar una gobernanza efectiva de redes, institucionalizada cuando sea necesario, de las organizaciones requeridas para la optimización de la producción de valor público.
- Cambio en las formas de gestión y control de gestión, desde la NGP (Nueva Gestión Pública) hacia el Valor Público y los valores públicos. Esto, a su vez, involucra varios cambios importantes:
 - o Énfasis en “voice and loyalty”, más que competencia y control jerárquico. Esto involucra una gestión más participativa (más allá de la participación en la definición de lo que es valioso y el diseño) y con personas comprometidas y efectivas en el logro de los resultados buscados. Se debe enfatizar la selección de buenos directivos y trabajadores cuyas capacidades sean adecuadas a las funciones que deben desempeñar y motivados por servir al país más que a un grupo en particular, erradicando las prácticas clientelistas de distintos grupos con poder. A partir de esta base, generar las

condiciones para que los servicios puedan definir y producir valor público, gestionarlo y controlarlo en forma apropiada.

- Introducir las herramientas de la ingeniería para optimizar y gestionar la producción de valor público (ver por ejemplo Barros, 2016). Las definiciones estratégicas respecto a la cadena de producción, la gestión del flujo de producción y los sistemas de apoyo requeridos deben anteceder, definir y delimitar los sistemas de información y gestión del conocimiento necesarios para el monitoreo y la evaluación.
 - Sustituir gradualmente la lógica lineal y simplista —centrada en la desconfianza y el control externo— predominante en el control de gestión por una mirada más articulada y descentralizada, desde la optimización de la estrategia para producir el valor público que se espera de cada agencia. Si bien los sistemas de incentivos institucionales cumplieron un papel histórico en el Estado chileno, los estudios revelan un conjunto de problemas (ver Centro de Sistemas Públicos, 2016) que, en su forma actual, los hacen incompatibles con la optimización del valor público. Los equipos a cargo de estos sistemas pueden apoyar la generación de sistemas de control de gestión más alineados con la información que realmente se necesita para la gestión institucional y la realización de la misión de las organizaciones.
 - Se deben desarrollar sistemas de indicadores de diverso tipo. En algunos casos será pertinente utilizar indicadores de insumos y procesos, como en los proyectos de infraestructura o donde se deba realizar fiscalización del cumplimiento de ciertos estándares. En otros casos, será más importante generar indicadores de resultados, a veces individuales, otras por equipos y otras por grupos más grandes dentro de la organización. Lo importante es que estos indicadores den información valiosa para la propia gestión de la organización y no estén vinculados a incentivos que pudiesen generar comportamiento estratégico¹⁰ o distracción de recursos y esfuerzos fuera de los fines esenciales de la organización. Siguiendo lo desarrollado anteriormente, de las teorías del cambio pueden desprenderse indicadores operacionales, tácticos y estratégicos.
- La evaluación del impacto de las políticas y programas debe pensarse desde el diseño mismo de estas iniciativas, con miras a generar aprendizajes y correcciones permanentemente a lo largo de la ejecución. Se debiesen generar estándares para esta evaluación y una unidad especializada dentro de uno de los ministerios coordinadores (actualmente en la DIPRES) para apoyar estos procesos, que involucre la capacitación de las unidades de estudio o planificación de los ministerios sectoriales.

La reforma institucional, más en el largo plazo (pues requeriría cambios legales), incluye:

- La creación de mecanismos de gobernanza que permitan la integración de información y la coordinación de una red de evaluación que incluya a todos los poderes y niveles del Estado, así como entidades autónomas

¹⁰De hecho, donde funcionan los incentivos grupales, estos son medidos por entidades imparciales externas para evitar los problemas de riesgo de comportamiento, por ejemplo, para las compañías aéreas el tiempo de retraso de salida de los vuelos es registrado por los aeropuertos o, para las compañías que producen cine, la taquilla de las películas informada por los distribuidores de películas (Miller, 2005).

tales como universidades, centros de estudios, empresas, cooperativas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, y organizaciones internacionales con sede en Chile. Para esto se deben generar reglas que obliguen a todas las entidades a compartir información estructurada e innominada y el cruce a nivel individual innominado de distintas fuentes de información, que permitan hacer diagnósticos y evaluaciones a distintos niveles de agregación, con los debidos resguardos a la privacidad y los derechos de las personas.

- Establecer reglas que permitan una mayor transparencia en los impactos de las acciones que utilizan recursos públicos en la creación de valor público y en la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas; y mecanismos que aseguren que las evaluaciones se traduzcan en mejoramientos de las acciones y la eficiencia de los gastos. Esto requiere generar estándares mínimos para los mecanismos de evaluación y de control de gestión que actualmente no existen.
- Generar cambios legales que permitan que las organizaciones públicas puedan realizar efectivamente una gestión estratégica y un control de su gestión, reemplazando los sistemas de incentivo actualmente existentes en el Estado, que distraen recursos de los temas esenciales de las organizaciones, por mecanismos basados en mejores estándares internacionales en estas materias, colocando por delante el valor público consensuado y utilizando y mejorando la información disponible para realizar esta gestión. Asimismo, actualmente existe una gran cantidad de información producida por el Estado en distintos sectores que no queda disponible para la gestión de organismos locales o regionales, que deben actuar a ciegas en materia de gestión, ni para la necesaria accountability que debe ejercer la sociedad civil y los ciudadanos respecto al Estado en todos sus niveles.
- Definir políticas de Estado, con perspectiva de largo plazo, en las áreas consideradas estratégicas para el desarrollo económico, político y social del país. Una tesis realizada en 2013, solicitó por ley de transparencia todas las políticas públicas mandatadas en leyes, y determinó que la gran mayoría de ellas no había sido redactada (Gómez, 2013). Todos los programas no solo deberían ser sometidos a evaluación ex ante sino que además, para su evaluación, deberían mostrar su alineamiento a las políticas de largo plazo, lo que es una buena práctica a nivel internacional, por ejemplo en Corea.

En este plano, se propone la creación de al menos dos instituciones que facilitarían las tareas de gobernanza de largo plazo:

- **Instituto nacional de desarrollo**, agencia de alto nivel técnico, eventualmente autónoma, que se relacionaría directamente con la Presidencia o con la SEGPRES, y que, estableciendo alianzas con los principales centros de investigación, se responsabilizaría de las siguientes funciones:
 - o Identificar, mediante procesos deliberativos representativos, aquello que se considera valioso para el interés general y el interés de las futuras generaciones, la constitución de la esfera pública, el desarrollo sustentable de largo plazo y la sobrevivencia de las comunidades, las “capabilities” para desarrollar los proyectos de vida, los derechos económicos, culturales y sociales, los principios y valores que deben respetar y fortalecer las políticas públicas, etc. Esto incorpora un elemento nuevo que no está en la Figura 1 y que se asume como evidente en los análisis tradicionales, los cuales consideran que el espacio de evaluación se agota en la productividad, el crecimiento económico y la eficiencia. Este proceso permitiría incorporar explícitamente nociones más amplias de calidad de

vida y de valor público, las que tendrían legitimidad necesaria pues estarían refrendadas deliberativamente.

- Coordinar un diagnóstico actualizado de los desafíos que Chile debe enfrentar y las formas como los está enfrentando, relacionado con lo que se considera valioso según el párrafo anterior.
 - Asegurar la sistematización de la información y evidencia científica internacional y nacional sobre los problemas emergentes y las formas de abordarlos, apoyando tanto la generación de esta información por los distintos ministerios y agencias públicas, como su proceso de revisión permanente de sus prioridades estratégicas.
 - Definir las prioridades estratégicas del desarrollo, en conjunto con los ministerios coordinadores (Segpres, Hacienda, y MDS), las que deben ser discutidas y refrendadas por el Congreso Nacional, a partir de los procesos deliberativos y el diagnóstico anterior.
 - Establecer las coordinaciones interorganizacionales necesarias para la consecución de los objetivos estratégicos nacionales, ya que pueden exceder el ámbito de atribuciones de una sola de ellas. Esta instancia permitiría eliminar la gran cantidad de comités interministeriales relacionados con el manejo de problemas específicos, que muchas veces no operan.
 - Generar una planificación de largo plazo que permita alcanzar los objetivos estratégicos¹¹ y, posteriormente, asegurar que los ámbitos identificados como claves cuenten con políticas específicas (educación, salud, desarrollo urbano, manejo de residuos, cambio climático, energía, defensa). No se pretende que estos documentos sean detallados, sino constituyan una orientación general sobre prioridades, estrategias, y principios, que afectarán decisiones sobre recursos públicos y privados. Sin esta planificación es difícil que las ganancias potenciales de la coordinación y la atención a necesidades fuera del ámbito de una agencia sectorial se realicen, lo que es especialmente relevante para las decisiones de inversión de gran escala o las que requieren coordinar distintas instancias. La planificación de Irlanda al año 2040 indica en su página 11: “La mejor manera para que nuestro país aborde los cambios que seguiremos enfrentando es planificar ese cambio”.¹²
- **Agencia de calidad de las políticas**, que tendría las funciones de:
- Mantener actualizada la evidencia científica respecto a las políticas y programas que funcionan en el mundo y en Chile, los obstáculos y facilitadores, los estándares mínimos de las intervenciones, etc. La agencia podría tener un papel destacado en la sistematización de evidencia científica para mejorar el diseño de los programas más relevantes, lo que requiere asegurar que los diseñadores del programas han realizado una revisión adecuada de literatura, han optado por la alternativa más costo efectiva (o la más adecuado utilizando algún método multicriterio en el caso de múltiples objetivos) y han sabido incorporar la evidencia científica en el diseño. Esto debiera ser exigido en la evaluación ex ante de los programas.

¹¹ El exceso de ideología imperante en el debate en Chile puede llevar a ridiculizar esto recordando los planes quinquenales que requería la Unión Soviética. Los países de desarrollo rápido de Asia han contado con planificaciones a 30 o 40 años, a nivel de país y ciudades (aunque en el caso de algunos ambos son sinónimos).

¹² <http://nfpf.ie/wp-content/uploads/Project-Ireland-2040-NPF.pdf>. Ver también <https://www.gov.ie/en/policy/project-ireland-2040-policy>

- Desarrollar y apoyar las capacidades en ministerios y servicios, especialmente en los departamentos de estudio, para asesorar el diseño de políticas y programas, de modo de integrar desde su diseño mecanismos de M&E, incluyendo evaluaciones de impacto con grupos de control aleatorizados.
- Establecer un marco de diseño y evaluación de los nuevos programas que: comience con una etapa piloto y, posteriormente, se escalen aquellos que resulten más costo-efectivos e incorporando los aprendizajes que resulten de la fase piloto; considere fases de implementación asignadas exógenamente, ya sea a nivel de usuario o zona geográfica (comuna, provincia, región); pueda asignar tratamientos en forma aleatoria en el margen del criterio de elegibilidad, de tal modo de obtener grupos de control válidos para la medición de impacto.
- Evaluar periódicamente las políticas y programas emblemáticos, generando informes anuales al congreso y la ciudadanía, y dejando disponibles las bases de datos de estas evaluaciones para quien desee probar otras metodologías o corroborar los resultados. Se debe tener una visión integral de las políticas que abarque los distintos programas que las componen y las alternativas (o complementos) que podrían implementarse para alcanzar objetivos similares.
- Asumir responsabilidad o apoyar en el diseño a la agencia a cargo de generar la integración de las bases de datos del Estado.

REFERENCIAS

- Bauman, Z. (2008) *The art of life*. Malden MA: Polity Press.
- Barros, O. (2017) *Service Design with Applications for Health Care Institutions*. New York: Business Expert Press.
- Benington J. and M. Moore (2011) *Public Value: Theory and Practice*, Palgrave MacMillan: London.
- Bozeman, B. (2007) *Public Value and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Georgetown University Press: Washington.
- Bozeman, B. (2002) Public Value Failure: When efficient markets may not do. *Public Administration Review*, 62(2), 134-51.
- Centro de Sistemas Públicos (2016) Estudio de diseño e implementación de los incentivos institucionales del sector público, Informe final, julio, Programa de Modernización del sector público, Ministerio de Hacienda.
- Gómez, F. (2012) *Un modelo para el diseño de las políticas públicas nacionales de Chile*. Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.
- Hernando, A. y E. Rubio (2017) Impuesto negativo al ingreso del trabajo: una política contra la desigualdad, *Estudios Públicos* 146, 49-85.
- Miller, S. (2011) Solutions to Principal-Agent in Firms, en Menard, C. & M. Shirley (eds.) *Handbook of New Institutional Economics*, pp. 349-370.
- Moore, M. (2014) Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis. *Public Administration Review*, Vol. 74, Iss. 4, pp. 465-477.
- Moore, M. (2013) *Recognizing Public Value*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Nozick, R. (1974) *Anarchy, State and Utopia*, New York: Basic Books.

- Nussbaum, M. (1997) Capabilities and Human Rights, *Fordham Law Review*, vol. 66(2), 273-300.
- Sen, A. (2009) *The idea of justice*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Sen, A. (2008) The Economics of Happiness and Capability, in Bruni, Comim and Pugno (eds.), *Capability and Happiness*, New York: Oxford University Press.
- Sen, A. (2005) Human Rights and Capabilities, *Journal of Human Development*, Vol. 6(2), July, 151-166.
- Sen, A. (1999) *Development as Freedom*. New York: Knopf.
- Stiglitz, Sen y Fitoussi (2008) Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report>

ANEXO: LA NECESIDAD DE CAMBIOS EN LOS CRITERIOS DE VALORIZACIÓN

El criterio básico, reflejando el predominio de la economía en la toma de decisiones, es la eficiencia definida como la maximización del excedente total, es decir la diferencia entre lo que las personas están dispuestas a pagar por un bien o servicio y sus costos de producción (que, se supone, reflejan el valor de los recursos utilizados en su segunda mejor alternativa de uso). Esto sería obtenido por el mercado si se cumpliesen los supuestos de la competencia perfecta. En este contexto, la principal justificación de la intervención del Estado es la resolución de “fallas de mercado” y su papel se limita a la regulación de la actividad privada.

Este es el modelo conceptual que subyace a las evaluaciones de impacto de programas de Dipres: básicamente análisis costo-beneficio, en el que las fallas de mercado más usualmente incorporadas son las externalidades, que muchas veces no pueden ser cuantificadas y finalmente quedan fuera del balance final (González et al., 2012). Con esto, todo aquello que es valioso para la vida humana y no se puede comprar, queda inevitablemente fuera del análisis de impacto de los programas. Según Bauman (2009), más de la mitad de los bienes que son relevantes para la felicidad humana no pueden ser comprados en mercados.

El problema excede con creces el materialismo propio de la economía, pues se encuentra en sus raíces filosóficas utilitaristas. Rawls (1971), Nozik (1974) y Sen (2008) han cuestionado la relevancia de la felicidad desde una perspectiva liberal de la justicia, mientras que Sen (2000) y Stiglitz, Sen y Fitoussi (2008) han sistematizado los problemas que tiene la visión unidimensional del desarrollo que predomina en quienes diseñan e implementan políticas. Recogiendo la teoría de las capacidades desarrollada independientemente por Martha Nussbaum y Amartya Sen, el PNUD ha sugerido que el desarrollo debe ser entendido como la expansión de las *capacidades* de las personas para llevar adelante sus proyectos de vida, y el papel de las políticas públicas es la remoción de los obstáculos para que esto se produzca.

Desde la administración pública ha emergido con fuerza el paradigma de valor público (Moore, 1995, Bennington & Moore, 2011, Moore, 2014) y el del interés público (Bozeman, 2007), donde hay una clara distinción entre los fines individuales y los fines colectivos. Estos últimos pueden incluir el acceso universal a las libertades y derechos básicos, la transparencia y el comportamiento ético de los que detentan cargos de poder, la justicia, la igualdad de

oportunidades, la sostenibilidad ambiental, etc. Estos aspectos no son relevantes por su efecto sobre la felicidad individual como sostienen los utilitaristas, sino que refieren al interés general y al interés de las futuras generaciones.

Estas alternativas al utilitarismo comparten con éste una lógica “consecuencialista”, es decir, se juzga si las políticas son buenas solo según sus consecuencias. Alternativamente, se podría juzgar una política en función de si respeta ciertos procedimientos, convenciones, normas o reglas de conducta que son considerados valiosos. Las teorías éticas de las virtudes y las deontológicas consideran que lo bueno es el desarrollo de ciertas virtudes o el cumplimiento de ciertos deberes, respectivamente. El enfoque de valores públicos propuesto por Bozeman (2007) también enfatiza que la actuación de las organizaciones debe regirse por ciertos principios y valores considerados fundamentales por el colectivo social. Complementariamente, el enfoque de derechos ha realzado la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los distintos derechos contenidos en las diversas convenciones y los principios de las cartas de derechos, como los de igualdad y no discriminación (ver Sen, 2005 y Nussbaum, 1997, para las diferencias y complementariedades entre el enfoque de capacidades y el de derechos humanos).