



4 de octubre de 2016

## **Dirección de Presupuestos entrega resultados de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) 2016**

- **Los 22 programas analizados bajo la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) son parte de los comprometidos para su evaluación durante el año 2016.**

La Dirección de Presupuestos dio a conocer los resultados de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) para aquellos programas comprometidos a evaluar, en esta línea, en 2016.

En esta oportunidad, se dan a conocer las conclusiones de 22 programas analizados en el marco de 15 evaluaciones correspondientes a la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), las que ya fueron enviadas a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos. Cabe mencionar que dichas evaluaciones fueron licitadas y realizadas por expertos externos al Ejecutivo.

De los 22 programas, cuya evaluación se inició en enero de 2016 y concluyó en agosto de este año, 5 programas tuvieron Desempeño Suficiente, mientras que el resto tuvo un Desempeño Insuficiente. Las entidades a las que corresponden los programas ya recibieron los informes finales y los resúmenes ejecutivos correspondientes, y deberán trabajar en compromisos para mejorar las falencias detectadas.

A continuación se entrega un resumen de las evaluaciones. Adicionalmente, los informes completos, los resúmenes ejecutivos y las respuestas institucionales a las evaluaciones, se encuentran en la sección del Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la web [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl), para descarga y consulta de la ciudadanía.



## Programas Evaluados con Desempeño Suficiente

### Línea Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG)

#### **1. Red de Bibliotecas Públicas (Biblioredes).**

El programa aborda un problema vigente, la brecha digital presente en los segmentos más vulnerables de la población. Para ello, proporciona servicios de habilitación digital gratuitos a población en condiciones de pobreza o que vive en zonas aisladas. El programa cumple con la entrega de acceso a internet a la población más vulnerable residente en el 93% de las comunas del país. En relación a las capacitaciones, los cursos presenciales impartidos están dirigidos a usuarios que en su mayoría poseen las deficiencias que el programa pretende superar. Lo contrario sucede con la capacitación e-learning, donde la mayoría de los usuarios no poseen las brechas abordadas en esta evaluación y los cursos más demandados e impartidos no tienen relación con alfabetización digital (cerca del 70% de los cursos impartidos en esta modalidad).

#### **2. Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF).**

El programa ha contribuido a incrementar la producción científica aplicable para la innovación de interés público y precompetitiva del país. Sin embargo, no se puede dar cuenta de cuánto es el aporte concreto del conocimiento científico generado a la competitividad del país y a la calidad de vida de su población (objetivo a nivel de fin).

Los resultados comprometidos y obtenidos por los proyectos, que están más próximos a la innovación pre competitiva (resultados de producción, protección y transferencia) concentran solo un 39% del total de período 2012-2015, lo que refleja que la mayor parte de los resultados tiene una mayor cercanía a la frontera de la investigación (producción de conocimiento científico) que del mercado o del sector público (aplicación del conocimiento científico). Esto demuestra que no existe un direccionamiento claro del Fondo hacia la obtención de resultados más cercanos a la investigación precompetitiva, que permitan dar cuenta del propósito y fin del programa.

#### **3. Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal.**

El programa aborda fallas de mercado existentes en el sector de la pesca artesanal en general mediante diversas líneas que trabajan en aspectos de corto, mediano y largo plazo (modernización y diversificación productiva, comercialización y mejoramiento sanitario, acuicultura de pequeña escala y repoblamiento), constatándose una gran capacidad ejecutiva para la implementación y ejecución de proyectos en el territorio. A pesar de que el programa cuenta con criterios de selección para priorizar a los postulantes y elegir a los beneficiarios, no considera explícitamente criterios de focalización para dirigir las acciones del Fondo hacia proyectos en las caletas o en los pescadores que más lo necesiten o en los ecosistemas más vulnerables a lo largo del país. Así, la autoselección de los pescadores que postulan al programa no permite asegurar que se está atendiendo los problemas más urgentes de la población objetivo.



## Programas Evaluados con Desempeño Suficiente

### Línea Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) Continuación

#### **4. Programa Mejoramiento de Condominios Sociales.**

El programa muestra una importante capacidad para ejecutar una gran cantidad de proyectos en todas las regiones del país. En ese sentido, se dispone de la estructura institucional para dar cuenta de un problema público que existe y está bien identificado.

Se evidencian problemas en sus criterios de selección. El requisito de antigüedad de 5 años de la copropiedad para postular no permite atender a los casos más prioritarios. Adicionalmente, la autoselección de las copropiedades beneficiarias no permite identificar si el programa está atendiendo los problemas más urgentes de deterioro. A su vez, la utilización de los Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica (PSAT) como organizadores de la demanda podría estar provocando que se esté atendiendo los problemas menos complejos. Adicionalmente, no se cuenta con un sistema de información que permita monitorear los tipos de obras que se ejecutan y los resultados que se esperan.

#### **5. Bono al Trabajo de la Mujer.**

Las beneficiarias logran una mejora, a nivel global, en densidad de cotizaciones y permanencia en el mercado laboral. Al analizar el comportamiento de las beneficiarias (89% del total, excluyendo a trabajadoras de casa particular y mujeres con contratos previos a 2002), se observa que en promedio el 55% mejora su densidad de cotizaciones y que a 2 años de su primer pago, un 56% de las trabajadoras se mantiene en el mercado laboral con al menos 6 cotizaciones en el año. Además, en promedio el 24,7% de las beneficiarias de cada año no presentaban cotizaciones en el año anterior a ingresar al programa y 2 años después, también en promedio, un 41% de este grupo cotiza al menos 6 meses al año. No obstante, a nivel de diseño, se concluye que la estrategia utilizada no necesariamente se ajusta a las características de toda la población a la que se pretende beneficiar.



## Programas Evaluados con Desempeño Insuficiente

### Línea Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG)

#### 1. Reinserción Escolar.

La evidencia disponible indica que la contribución del programa a la resolución del problema para el cual fue creado es baja. En términos de resultados, el porcentaje de beneficiarios de proyectos de reinserción que se matricularon en el sistema educativo al año siguiente, es de un 69% promedio para el período 2012-2014. Al analizar a la cohorte del año 2012, este porcentaje es de 61%. Para este mismo grupo, considerando no sólo matrícula al año siguiente sino también asistencia mayor a 50%, este porcentaje baja a un 33%, y cae al 20% al medirlo tres años después de su participación en los proyectos. En proyectos de retención, sólo un 67% de los beneficiarios del 2014 se matricularon y asistieron más de un 75% al año siguiente a su participación. En términos generales, se justifica que el diseño del programa incluya la línea de Reinserción Escolar (sujeto a la superación de las deficiencias levantadas en la evaluación), no así la de Retención, ya que existen otros programas gubernamentales dirigidos a la misma población objetivo y con coberturas mayores.

#### 2. Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA).

El programa atiende a personas que no han terminado sus 12 años de escolaridad o no saben leer y escribir, a través de sus 3 componentes (Modalidad Regular, Modalidad Flexible y Plan Nacional de Alfabetización), no obstante tiene una cobertura menor al 4% de la población que presenta el problema. Adicionalmente, no define ni cuantifica adecuadamente su población potencial y objetivo, lo que impide elaborar un diseño y desarrollar una estrategia pertinente al carácter heterogéneo de la población que atiende. Por otra parte, el problema se presenta con mayor intensidad en la población mayor de 50 años, sin embargo, el programa se concentra en la población joven, observándose que el 75% de los beneficiarios tiene entre 15 y 24 años y el 55% entre 15 y 19 años, en circunstancias de que existe oferta educativa de retención y reinserción escolar, para atender de manera más específica a dicha población.

#### 3. Estudios de PostGrado (CORFO).

En la actualidad, el problema que dio origen a este programa (completitud de la oferta privada de créditos para estudios de postgrado), estaría resuelto para los programas de estudios nacionales (en el 2015 se identifican 5 bancos que con recursos propios dan cuenta del 84% del total de colocaciones en ese año). En tanto, para estudios de postgrados en el extranjero, la oferta privada con recursos propios es marginal (en el 2015 se identifican sólo 3 bancos que con recursos propios dan cuenta del 18% del total de colocaciones en ese año); mientras que el financiamiento vía recursos públicos (CORFO) atiende la mayor parte de la demanda.

En relación con la pertinencia de los estudios realizados, casi el 70% de los créditos con recursos CORFO entregados financian programas de administración de empresas, derecho y especialidades en el área de la salud, que no están directamente relacionados con aquellos generadores de bien público (ciencias e innovación), tal como lo recomienda el Banco Mundial, los cuales sólo representan un 6% de los programas financiados.

## Programas Evaluados con Desempeño Insuficiente

### Línea Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) Continuación

#### 4. Programa de Promoción Turística Internacional.

El programa no posee un diagnóstico claro que permita focalizar correctamente sobre los mercados y turistas que pretende atraer. Junto con esto, la adjudicación consecutiva de la completa ejecución del programa a la misma Corporación (Turismo Chile) en una licitación pública donde no hubo otro postulante, revela la inexistencia de competencia generada por las barreras de entrada presentes en la licitación. A lo anterior se suman los problemas de gestión que posee el programa y un deficiente control programático sobre la ejecución del convenio adjudicado, lo que agudiza aún más los potenciales efectos en eficiencia que podría tener esta falta de competitividad en la licitación.

Adicionalmente, para los bienes y servicios que contemplan la participación de empresas, el programa posee una baja cobertura, situación que se complejiza al identificar una alta concentración en la participación de los socios de Turismo Chile (road show, ferias, workshop). Por ejemplo, para 2015, de 12.036 potenciales beneficiarios solamente participaron un total de 105, de los cuales el 69% (72) eran socios de Turismo Chile.

#### 5. Programa para Familias en Situación de Pobreza y Vulnerabilidad - Subsistema Seguridades y Oportunidades.

Si bien no se pudo medir el cambio en la situación de pobreza de los beneficiarios egresados, ya que el programa no entregó información, sí se pudo constatar que existen problemas de diseño y gestión que limitarían los resultados de la intervención. En cuanto al diseño: el componente Eje se considera crucial para la gestión del programa (seguimiento y evaluación), sin embargo el instrumento de diagnóstico aplicado tiene problemas de diseño que no permiten su utilización en la elaboración y seguimiento del plan familiar. En los componentes Acompañamientos Psicosocial y Sociolaboral no están definidas algunas variables declaradas en los objetivos y por tanto no es clara la pertinencia de la metodología de tratamiento de las familias beneficiarias; las Transferencias consideran condicionantes que ya se encuentran cumplidas; y la Vinculación a Oferta y Prestaciones contempla programas no directamente relacionados con el propósito del programa. En cuanto a la gestión, no se cuenta con una metodología para establecer las coberturas comunales que se ajuste a los perfiles de población en extrema pobreza, de ahí que ingresen familias que no cumplen con esta condición de entrada al programa (error de inclusión). Así, para los beneficiarios de la Región Metropolitana (2013-2015) se observó que entre un 23% y un 33% de familias no cumplen con la condición de ser de extrema pobreza (PNUD, 2015).

#### 6. Fondo Nacional de Seguridad Pública.

Los resultados de los distintos proyectos muestran cambios de diversas magnitudes. En efecto, se identifican proyectos de tipo situacional que disminuyen la incidencia del delito, así como otros muestran un deterioro de la situación delictual. De esta manera, no se identifica claramente cómo impactan estas pequeñas intervenciones en el nivel comunal y, menos aún, en el nivel nacional.

El Fondo no cumple con el criterio definido de financiar proyectos en territorios no cubiertos por otros financiamientos directos del Ministerio del Interior, particularmente ser parte del Plan Comunal de Seguridad Pública. En 2015, el 42% del presupuesto del programa y el 53% del total de los proyectos aprobados, se dirigieron a algunas de las 74 comunas incorporadas en dicho Plan. Adicionalmente, desde su creación, la cobertura a nivel comunal es de solo 53% (185 comunas de un total de 346), con un promedio de 2,8 proyectos por comuna y una alta concentración, donde cerca del 30% de los proyectos (150) se reparten en menos del 5% de las comunas (16).



## Programas Evaluados con Desempeño Insuficiente

### Línea Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) Continuación

#### **7. Inversión en la Comunidad.**

Un número importante de beneficiarios ha extendido su permanencia en el tiempo (42% más de 6 años), más allá de lo que teóricamente se podría esperar para una contingencia de empleo. Ante ello, no es sostenible la situación de puestos de trabajo de “larga duración”, ya que entonces deja de justificarse el sentido bajo el cual se crea el programa, al no ser éstos empleos que atiendan una contingencia de empleo ni mucho menos que resuelvan una situación de desempleo cíclico.

En términos de diseño, la normativa del programa considera sólo causales para entrar a un territorio, entre las que existen algunas que no son posibles de medir debido a la inexistencia de datos de desempleo a nivel comunal. Tampoco considera criterios de salida, es decir, cuándo o bajo qué circunstancia se termina con un beneficio y así finaliza el empleo de contingencia.

#### **8. Vida Sana.**

La estrategia implementada por el programa (centrada en el nivel individual) es insuficiente para resolver el problema de mal nutrición por exceso, ya que según la literatura especializada se requiere una estrategia global que integre también la dimensión poblacional. La mayor parte de los beneficiarios no termina el ciclo de 12 meses que dura la intervención; en 2015 la deserción alcanza al 86% en el mes 12, lo cual constituye un aspecto crítico ya que no se alcanzan a cumplir los objetivos específicos establecidos. En 2015 se alcanzó una tasa de 6,71 atenciones por beneficiario, cifra cercana a la mitad del estándar técnico normado por el programa para alcanzar los objetivos de la intervención (13 atenciones individuales para cada beneficiario durante los doce meses de intervención), lo que se considera una insuficiencia importante.

#### **9. Programa Regeneración de Condominios Sociales.**

El programa de Segunda Oportunidad no ha mostrado avances significativos en el desarrollo de sus intervenciones en más de 3 años de ejecución.

El diseño actual del programa no permite vislumbrar que se puedan producir mejores resultados respecto a su versión anterior (Segunda Oportunidad).

- No se dispone de indicadores que permitan evaluar integralmente los resultados a nivel de propósito.
- Dada la poca experiencia del programa de Segunda Oportunidad en la implementación de proyectos, no está claro el monto de inversión requerido por cada Condominio Social (CCSS) ni el tiempo que demorará la implementación de todas las iniciativas del Plan Maestro.
- No existe evidencia que asegure que los ajustes al diseño garanticen soluciones eficientes para atender integralmente la criticidad de los CCSS.



## Programas Evaluados con Desempeño Insuficiente

### Línea Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) Fin

#### **10. Programas de Justicia Juvenil Libertad Asistida [PLA], Libertad Asistida Especial [PLE], Servicios en Beneficios de la Comunidad [SBC], Salidas Alternativas [PSA], Medidas Cautelares Ambulatorias [MCA] y Apoyo a la Reinserción Social [ARS].**

Las cifras anuales de atención señalan que hay una proporción importante de jóvenes que son atendidos más de una vez en el mismo año. Esto, lejos de velar por la integralidad de la atención del adolescente, fragmenta la intervención en función de las causas existentes, propiciando la sobre-intervención y, por ende, debilitando al adolescente intervenido. Junto con esto, los tiempos de permanencia en los proyectos se consideran preocupantes, toda vez que exceden los sentidos y las definiciones legales para algunas sanciones. Así, en el caso de PLE el tiempo de permanencia promedio para el periodo evaluado es de 41,37 meses, excediendo el límite de tiempo de permanencia legal, que no debiese superar los 36 meses. El programa SBC presenta un tiempo de permanencia de 36 meses, sanción que por ley, tiene una extensión máxima de 120 horas de servicios a la comunidad.

Respecto a las trayectorias seguidas por los adolescentes ingresados a sanciones y medidas en el período 2012-2015 (27.052), el 57% (15.486) presenta trayectorias con un único ingreso, teniendo el resto trayectorias con al menos dos ingresos al mismo o distintos programas. Considerando solo las trayectorias asociadas a programas que constituyen sanciones (PLA, PLE y SBC), la mayoría se mantienen en programas del mismo tipo (72%) y, las veces que cambian de niveles de programas, lo hacen ligeramente hacia programas de mayor gravedad (16%).

En la práctica, SENAME asume un rol más asociado al control de gestión de los programas que al apoyo y la orientación técnica hacia los Organismos Colaboradores Acreditados ejecutores (OCAs), los que diseñan sus propias intervenciones y generan sus propias estrategias y metodologías de intervención, cuestión que dificulta la evaluación de la pertinencia de la intervención de los programas, toda vez que los programas se ejecutan de tantas formas como proyectos y colaboradores existen.

#### **11. Programas Beneficio Deudores Habitacionales: (i) DS N°51 y (ii) DS N°12.**

El programa no tiene un diagnóstico que dé cuenta en forma cuantificable del problema de incapacidad de pago y sus factores asociados. En 2008 sólo el 12% de deudores habitacionales del primer quintil del Programa Especial de Trabajadores (PET) estaban en riesgo real de perder la vivienda (morosidad dura), correspondiente a 3.182 personas (menos del 4% de la población objetivo de ambos programas). Luego, si bien existía un problema, éste era focalizado y no generalizado.

Respecto a la subvención que entrega, ésta reduce la morosidad blanda y dura en relación a un grupo de referencia. Sin embargo, al no contar con información de origen, no es posible tener certeza de la magnitud y significancia de este impacto. Finalmente, la situación de vulnerabilidad de los beneficiarios no se revisa durante el período que se recibe la subvención; ello lleva a que existe un porcentaje de beneficiarios con dos o más propiedades que actualmente pueden estar recibiendo la subvención. Según MINVU, los deudores en esta situación que recibieron subvención el 2015 fueron alrededor de 4.500, con un costo fiscal aproximado de \$1.900 millones.

