INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES CALIFICADOS COMO DE DESEMPEÑO INSUFICIENTE, Y LAS RAZONES ADMINISTRATIVAS Y PRESUPUESTARIAS QUE EXPLICARÍAN SU RESULTADO

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión Especial Investigadora individualizada en el epígrafe pasa a emitir su informe con las actuaciones realizadas sobre el tema, formulando las conclusiones y recomendaciones del caso.

Para cumplir su cometido, la Comisión recibió a las siguientes autoridades y particulares, en orden cronológico: Director de Presupuestos, señor Rodrigo Cerda; Jefa de la División de Políticas Sociales de la Subsecretaria de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social, señora Amanda Dawes; Jefa del Departamento de Monitoreo de la referida División del Ministerio, señora Isabel Contrucci; Subsecretaria de Prevención del Delito, señora Katherine Martorell; y Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez.

Se designó **Diputado informante titular** al **señor MARCOS ILABACA.**

Se deja constancia que las conclusiones y recomendaciones que se transcriben en el capítulo V de este informe fueron aprobadas por unanimidad, con la participación de los diputados (as) Javier Hernández, Marcos Ilabaca (Presidente), Amaro Labra, Karin Luck, Cosme Mellado, Francesca Muñoz, Joanna Pérez, Raúl Saldívar y Osvaldo Urrutia.

I.- COMPETENCIA DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA.

El mandato de la Comisión se originó en una solicitud presentada por 64 diputadas y diputados, en conformidad con el artículo 52 N°1, letra c), de la Carta Fundamental; 53 de la LOC del Congreso Nacional y 313 del reglamento de la Corporación, que fue aprobada en sesión de Sala del 2 de mayo de 2018 por 67 votos a favor, registrándose 61 votos en contra y 7 abstenciones.

En la referida petición, de fecha 30 de abril de 2018, los parlamentarios destacan que, de acuerdo al inciso tercero del artículo 1 de la Constitución Política de la República, “el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.” Esta disposición, inserta en el capítulo de las “Bases de la Institucionalidad”, asigna al Estado y, particularmente, a la Administración, la tarea de servir a la comunidad, para lo cual nuestro ordenamiento jurídico le entrega a los órganos administrativos una serie de funciones y potestades destinadas a alcanzar tal finalidad. La expresión normativa de ese objetivo es lo que la ley, la doctrina y jurisprudencia han denominado el principio de servicialidad.

A su vez, y en concordancia con lo anterior, la ley 18.575, Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, prescribe en su artículo 3 que “la Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal.”.

De lo expuesto fluye el carácter de continuidad y permanencia que asume la función pública, con el objeto de fomentar el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que el ordenamiento jurídico le otorga a los órganos de la administración pública, mediante la aprobación, ejecución y control de los diversos planes, políticas y programas de alcance nacional, regional y comunal. El incumplimiento de dicho mandato, es decir, el abandono de las funciones fundamentales del Estado en beneficio directo de la comunidad, genera responsabilidades de diversa índole.

Constituye un hecho de público conocimiento la existencia, entre los años 2014 a 2017, de un conjunto de programas gubernamentales destinados a satisfacer necesidades públicas en diversos ámbitos, que no se ejecutaron. Los programas abarcaban ámbitos como salud, seguridad pública, educación, vivienda, deportes, equidad de género, trabajo, niñez, economía, desarrollo social y cultura. Respecto de otros, su desempeño ha sido absolutamente insuficiente, no obstante existir la correspondiente asignación de recursos públicos.

Bajo estas condiciones, es de sumo interés determinar las razones por las cuales tales programas no fueron implementados o calificados con “desempeño insuficiente”. Esto, sin duda, constituye un hecho de la máxima gravedad, desde el punto de vista de fe pública, que debe ser esclarecido por las instancias políticas y jurídicas competentes, en aras de promover una gestión eficiente y eficaz de la administración pública, determinando las responsabilidades pertinentes por parte de los órganos jurisdiccionales y administrativos pertinentes.

Concluyendo, se solicita mandatar a la Comisión para investigar los siguientes aspectos:

1) Los motivos que impulsaron la creación de esos programas gubernamentales.

2) Los fundamentos administrativos y presupuestarios por los cuales tales programas no fueron implementados o calificados con “desempeño insuficiente”.

3) Las acciones ejecutadas por la Administración de la ex Presidenta Bachelet en este ámbito y las eventuales irregularidades en que se habría incurrido.

4) Las responsabilidades pertinentes por parte de los órganos administrativos que corresponda.

La nómina de los programas calificados como de desempeño insuficiente es la que se reproduce a continuación:

Año de protocolo	Programa/institución	Línea de evaluación	Ministerio	Servicio público	Calificación
2017	Programas de salud bucal programa mejoramiento de acceso a la atención odontológica	EPG	Ministerio de Salud	Subsecretaria de Redes Asistenciales	Desempeño insuficiente

2017	Plan comunas de seguridad pública	EPG	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Subsecretaría de Prevención del Delito	Desempeño insuficiente
2017	Beca Presidente de la República	EPG	Ministerio de Educación	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas	Desempeño insuficiente
2017	Programas de deportes liderazgo deportivo nacional	EPG	Ministerio del Deporte	Instituto Nacional del Deporte	Desempeño insuficiente
2017	Programas de deportes deporte y participación social	EPG	Ministerio del Deporte	Instituto Nacional del Deporte	Desempeño insuficiente
2017	Recuperación de barrios	EPG	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo	Desempeño insuficiente
2017	Programas de deportes fondo nacional para el fomento del deporte	EPG	Ministerio del Deporte	Instituto Nacional del Deporte	Desempeño insuficiente
2017	Prevención integral de violencias contra las mujeres	EPG	Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género	Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género	Desempeño insuficiente
2017	Programas de deportes escuelas deportivas integrales	EPG	Ministerio del Deporte	Instituto Nacional del Deporte	Desempeño insuficiente
2017	Programas de deportes sistema nacional de competencias deportivas	EPG	Ministerio del Deporte	Instituto Nacional del Deporte	Desempeño insuficiente
2016	Inversión en la comunidad	EPG	Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Subsecretaría del Trabajo	Desempeño insuficiente
2016	Beneficio deudores habitacionales (DS 12)	EPG	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo	Desempeño insuficiente
2016	Educación para personas jóvenes y adultas (EPJA)	EPG	Ministerio de Educación	Subsecretaría de Educación	Desempeño insuficiente
2016	Programas de justicia juvenil – apoyo a la reinserción social	EPG	Ministerio de Justicia	Servicio Nacional de Menores	Desempeño insuficiente
2016	Programas de justicia juvenil – libertad asistida	EPG	Ministerio de Justicia	Servicio Nacional de Menores	Desempeño insuficiente
2016	Programas de justicia juvenil – libertad asistida especial	EPG	Ministerio de Justicia	Servicio Nacional de Menores	Desempeño insuficiente
2016	Familias en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad - subsistema	EPG	Ministerio de Desarrollo Social	Subsecretaría de Servicios Sociales	Desempeño insuficiente
2016	Estudios postgrado	EPG	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Corporación de Fomento de la Producción	Desempeño insuficiente
2016	Regeneración de condominios sociales	EPG	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo	Desempeño insuficiente
2016	Fondo nacional de seguridad pública	EPG	Ministerio del Interior y Seguridad Pública	Subsecretaría de Prevención del Delito	Desempeño insuficiente
2016	Programas de justicia juvenil – servicios en beneficio de la comunidad	EPG	Ministerio de Justicia	Servicio Nacional de Menores	Desempeño insuficiente
2016	Beneficio deudores habitacionales (DS 51)	EPG	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo	Desempeño insuficiente
2016	Vida sana – intervenciones en factores de riesgo de enfermedades crónicas	EPG	Ministerio de Salud	Subsecretaría de Redes Asistenciales	Desempeño insuficiente
2016	Promoción turística internacional	EPG	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Servicio Nacional de Turismo	Desempeño insuficiente
2016	Reinserción escolar	EPG	Ministerio de Educación	Subsecretaría de Educación	Desempeño insuficiente
2016	Programas de justicia juvenil – salidas alternativas	EPG	Ministerio de Justicia	Servicio Nacional de Menores	Desempeño insuficiente
2016	Programas de justicia juvenil – medidas cautelares ambulatorias	EPG	Ministerio de justicia	Servicio Nacional de Menores	Desempeño insuficiente
2015	Infraestructura educacional (mejoramiento de infraestructura escolar)	EPG	Ministerio de Educación	Subsecretaría de Educación	Desempeño insuficiente
2015	Adulto Mayor	EPG	Ministerio de	Servicio Nacional del	Desempeño

			Desarrollo Social	Adulto Mayor	insuficiente
2015	Noche Digna	EPG	Ministerio de Desarrollo Social	Subsecretaría de Servicios Sociales	Desempeño insuficiente
2015	Más Capaz	EPG	Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	Desempeño insuficiente
2015	Formación inicial docente	EPG	Ministerio de Educación	Subsecretaría de Educación	Desempeño insuficiente
2015	Salas cunas	EPG	Ministerio de Educación	Junta Nacional de Jardines Infantiles	Desempeño insuficiente
2015	Infraestructura educacional (establecimientos subvencionados)	EPG	Ministerio de Educación	Subsecretaría de Educación	Desempeño insuficiente
2015	Beca apoyo retención escolar	EPG	Ministerio de Educación	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas	Desempeño insuficiente
2015	4 a 7	EPG	Ministerio de Desarrollo Social	Servicio Nacional de la Mujer	Desempeño insuficiente
2015	Fomento de la pequeña y mediana minería – ENAMI	EFA	Ministerio de Minería	Secretaría y Administración General	Desempeño insuficiente
2015	Red Cultura	EPG	Ministerio de Educación	Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	Desempeño insuficiente
2015	Infraestructura educacional (liceos tradicionales municipales)	EPG	Ministerio de Educación	Subsecretaría de Educación	Desempeño insuficiente
2014	Programas de fomento desarrollo empresarial	EI	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Servicio de Cooperación Técnica	Desempeño insuficiente
2014	Programas de fomento capital semilla	EI	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Servicio de Cooperación Técnica	Desempeño insuficiente
2014	Posicionamiento del deporte de alto rendimiento	EPG	Ministerio Secretaría General de Gobierno	Instituto Nacional del Deporte	Desempeño insuficiente
2014	Programas de fomento capital semilla emprendimiento	EI	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Servicio de Cooperación Técnica	Desempeño insuficiente
2014	Programa de formación de especialistas y subespecialistas	EPG	Ministerio de Salud	Subsecretaría de Redes Asistenciales	Desempeño insuficiente
2014	Beca vocación de profesor	EPG	Ministerio de Educación	Subsecretaría de Educación	Desempeño insuficiente
2014	Fondo de apoyo a programas culturales	EPG	Ministerio Secretaría General de Gobierno	Consejo Nacional de Televisión	Desempeño insuficiente
2014	Equipamiento de establecimientos de educación técnico profesional	EPG	Ministerio de Educación	Subsecretaría de Educación	Desempeño insuficiente
2014	Programas de fomento modernización de ferias libres	EI	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Servicio de Cooperación Técnica	Desempeño insuficiente
2014	Programas de fomento asesorías técnicas empresariales	EI	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Servicio de Cooperación Técnica	Desempeño insuficiente
2014	Hogares JUNAEB	EPG	Ministerio de Educación	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas	Desempeño insuficiente
2014	Subsidio a la originación	EPG	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo	Desempeño insuficiente
2014	Sistema integrado de subsidio habitacional (DS1)	EPG	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo	Desempeño insuficiente
2014	Programas de fomento iniciativas de desarrollo de mercado	EI	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Servicio de Cooperación Técnica	Desempeño insuficiente

La Sala, junto con autorizar la creación de la comisión investigadora, acordó otorgarle un plazo de 60 días para cumplir su cometido, pudiendo constituirse para el desempeño de su mandato en cualquier lugar del territorio nacional.

Dicho plazo expiró el 13 de septiembre de 2018.

Mediante oficio N°14.045, del 3 de julio de 2018, el señor Secretario General de la Corporación comunicó los nombres de los señores (as) diputados (as) integrantes de la Comisión:

-SR. ÁLVARO CARTER
-SR. RODRIGO GONZÁLEZ
-SR. JAVIER HERNÁNDEZ
-SR. MARCOS ILABACA
-SR. GIORGIO JACKSON
-SR. AMARO LABRA
-SRA. KARIN LUCK
-SR. COSME MELLADO
-SRA. FRANCESCA MUÑOZ
-SR. NICOLÁS NOMAN
-SRA. XIMENA OSSANDÓN
-SRA. JOANNA PÉREZ
-SR. RAÚL SALDÍVAR

A partir de la sesión del 20 de agosto, el diputado señor Nicolás Noman fue reemplazado en forma permanente por el diputado señor Rolando Rentería.

Fue elegido Presidente de la Comisión, por simple mayoría, el diputado señor MARCOS ILABACA, quien obtuvo tres votos, en tanto que la diputada señora Ximena Ossandón logró una preferencia.

II.- SÍNTESIS DEL TRABAJO REALIZADO POR LA COMISIÓN.

La Comisión Especial Investigadora celebró 8 sesiones.

Para dar cumplimiento al mandato de la Sala, recibió, en orden cronológico, a las autoridades y funcionarios públicos que se detallan en el capítulo IV de este informe, donde se consigna una síntesis de sus exposiciones.

III.- PRINCIPALES DOCUMENTOS DESPACHADOS Y RECIBIDOS

Correo electrónico del ex Ministro del Deporte, señor Pablo Squella, al que adjunta el documento “Comentarios y observaciones al informe final de evaluación de programas del Instituto Nacional del Deporte por parte el Ministerio del Deporte”.

Carta de fecha 12 de agosto de 2018, **de la ex ministra de Educación, señora Adriana Delpiano**, dirigida al presidente de la Comisión Investigadora, a la que adjunta un reporte sobre la situación de los 12 programas del Ministerio de Educación y sus servicios, ejecutados entre 2014 y 2017, que fueron

calificados como insuficientes por el sistema de evaluación de las políticas públicas de DIPRES.

IV.- RESUMEN DE LAS INTERVENCIONES DE LOS INVITADOS

Para facilitar la comprensión del trabajo realizado, la Comisión estimó conveniente dejar constancia en este capítulo, en orden cronológico, de un resumen de las presentaciones efectuadas por las autoridades y funcionarios públicos que se individualizan en el lugar que corresponde; como asimismo de las principales consultas y comentarios que aquellas suscitaron entre los integrantes de la Comisión, con las respectivas respuestas.

Sesión del 30 de julio de 2018

Señor Rodrigo Cerda, Director de Presupuestos

El Director de Presupuestos realizó una exposición respaldada con power point, cuya síntesis es la siguiente.

De acuerdo al sistema de evaluación vigente, la DIPRES evalúa ex ante (es decir, en la etapa de diseño) y ex post los programas de gobierno. Desde 2011, cuando se creó el Ministerio de Desarrollo Social, la evaluación ex ante de los programas sociales la realizan la DIPRES y el aludido ministerio. La evaluación ex post solo compete a la DIPRES, sin perjuicio de la contraparte, que es el respectivo ministerio o servicio público. De la evaluación surgen compromisos de mejora y acuerdos formales de seguimiento por parte de la DIPRES y del organismo que corresponda. Producto de la evaluación puede haber, también, un cambio en la asignación de recursos.

Agregó que el decreto ley N°1263, de 1975, sobre Administración Financiera del Estado, contiene el marco jurídico de la obligación de efectuar evaluaciones de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional. La lista de programas a evaluar surge de un protocolo de acuerdo, o bien de un comité interministerial. El reglamento (de 2004) del mencionado decreto ley establece los principios básicos a que debe ceñirse la evaluación de programas: la independencia, la especificación de los programas a evaluar, la obligación de proveer información y la de reportar los avances en el cumplimiento de los compromisos. En cuanto a esto último, afirmó que el grado de cumplimiento es de alrededor del 95%, aunque cabe reconocer que a veces las metas no son muy exigentes. Es importante señalar que no hay establecidos efectos presupuestarios directos producto de la evaluación. En cuanto al principio de la independencia en la evaluación, se traduce en que ella es efectuada por agentes externos, elegidos por concurso público.

Otros principios orientadores de la evaluación son la transparencia (es decir, resultados de carácter público), la confiabilidad (o calidad técnica de la información), la pertinencia y la oportunidad. La pertinencia está orientada a mejorar la eficiencia del gasto público; en tanto que la oportunidad apunta a que la entrega de datos se enmarque dentro del ciclo presupuestario.

En otro ámbito, el señor Cerda indicó que la DIPRES mantiene canales de comunicación con el Congreso, y particularmente con la Comisión

Especial de Presupuestos. Al respecto, se suscriben protocolos de acuerdo sobre los programas a incluir en el plan de evaluación del año siguiente.

La DIPRES lleva a cabo los siguientes tipos de evaluación: a) De los Programas Gubernamentales (EPG); b) De Impacto (EI); c) Focalizada de Ámbito (EFA); d) De Programas Nuevos (EPN); y e) Del Gasto Institucional (EGI).

La EPG se creó en 1997. Utiliza solo información disponible y es realizada por un panel de evaluadores externos. Dura aproximadamente 6 meses.

Cabe destacar la EI, que se creó en 2001 y que es muy útil. En su opinión, es la evaluación que debería impulsarse más, pero cuesta acceder a los datos. Dicha evaluación, que dura 18 meses, la hacen entes externos, que a futuro podrían ser las universidades. Utiliza metodologías cuasi experimentales, grupos de control y línea base.

La EFA fue creada en 2016 y analiza ámbitos específicos. Su duración es de 4 meses. También es efectuada por una entidad evaluadora externa.

La EPN se instauró en 2009; utiliza preferentemente diseños experimentales y se extiende por un período de entre 24 y 36 meses.

La EGI, que data del año 2002, comprende el diseño, la gestión, el resultado, etc., de una o más instituciones. Dura alrededor de 14 meses.

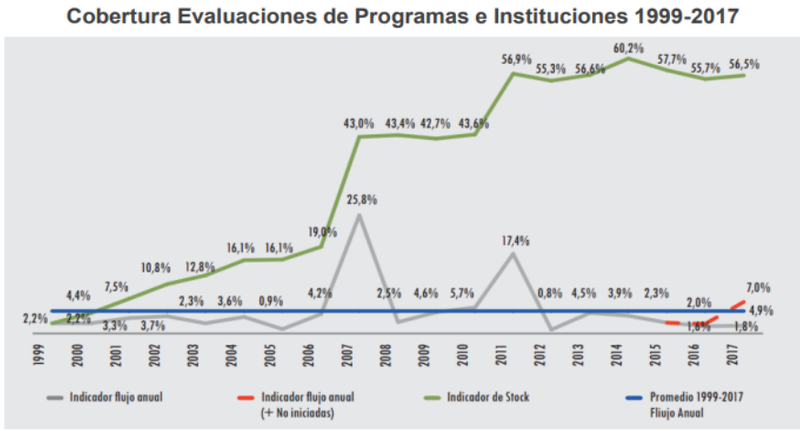
Desde 1997 se han realizado 560 evaluaciones en total. La mayoría de ellas (384) consisten en EPG; luego vienen las EI (116) Hay una sola EFA.

III. Estadísticas Históricas

Línea de Evaluación	1997-1999	2000-2005	2006-2011	2012-2017	Total
Evaluación de Programas Gubernamentales	86	96	90	112	**384**
Evaluación de Impacto	0	30	64	22	**116**
Evaluación del Gasto Institucional	0	13	26	7	**46**
Evaluación de Programas Nuevos	0	0	13	0	**13**
Evaluación Focalizada de Ámbito	0	0	0	1	**1**
Total	**86**	**139**	**193**	**142**	**560**

Se estima que se evalúa alrededor del 5% del presupuesto anual.

III. Estadísticas Históricas (Cobertura)



- Para el periodo 1999-2017, la cobertura de instituciones y programas evaluados se mueve, en promedio, en torno al 4,9% de presupuesto evaluable anual (línea azul del gráfico).

El Director de la DIPRES se refirió a continuación a las categorías de desempeño, que son 4: a) Buen desempeño; b) Desempeño suficiente; c) Desempeño insuficiente; y d) Resultados no demostrados. Estas 4 categorías se aplican desde el año 2010.

IV. Categorías de Resultados (2009-2017)

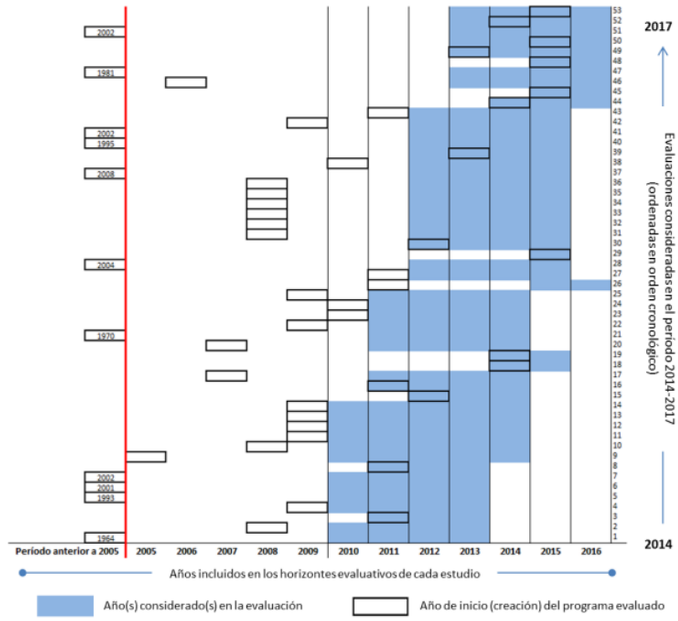
Categorías de Desempeño 2009 - 2017	
Buen Desempeño	El programa presenta resultados positivos y significativos a nivel intermedio y final, así como también en las dimensiones diseño, gestión y producto.
Desempeño Suficiente	El programa tiene resultados positivos que dan cuenta de sus objetivos, sin embargo presente debilidades en alguna(s) de las dimensiones evaluadas.
Desempeño Insuficiente	El programa presenta resultados insuficientes y/o muestra debilidades en las dimensiones evaluadas que no le permiten dar cuenta de sus objetivos.
Resultados no Demostrados	Programas que en atención a sus objetivos requieren cambio de dependencia institucional hacia el Ministerio o Servicio responsable de la ejecución de la política pública a la que corresponde el programa.

V. Programas Evaluados según Categoría 2000-2017

Categorías	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total general
Buen Desempeño										2		1	1					3	7
Desempeño Suficiente										5	1	5	3	5	8	5	5	10	47
Desempeño Insuficiente										3	13	13	11	8	14	12	17	10	101
Resultados no Demostrados										1		6	4	5	3				19
Modificaciones en el Diseño y/o Procesos de Gestión Interna	8	9	7	6	10	9	6	7	7	8	6								83
Sin Información / No Aplica *	2									3	2		11						18
Ajustes Menores	4	5	6	2	7	4	5	5	4	7									49
Rediseño Sustantivo	6	4	2	5	8	6	7	10	12	3	10								73
Reemplazo Íntegro o Finalización		3	2	3		2		2	2	1	2								17
Reubicación Institucional			2	1	2	1	1	4	3										14
Total general	20	21	19	17	27	22	19	28	28	33	34	25	30	18	25	17	22	23	428

Como es sabido por la Comisión Investigadora, hay 53 programas ejecutados entre 2014 y 2017 cuyo desempeño ha sido clasificado como “insuficiente”. Se trata de programas heterogéneos en cuanto a antigüedad y período evaluado. Del referido total, hay 13 programas del área de educación; 8 de economía; 6 de Vivienda; 6 de Justicia; etc. A veces, dicha clasificación obedece a que el programa no está debidamente focalizado o se superpone con otros programas; situación esta última que ha ocurrido, por ejemplo, con el Ministerio del Deporte. Sin embargo, la principal debilidad de los programas clasificados como insuficientes radica en el diseño (27 de 53). Lo anterior implica una deficiencia en el diseño, o sea, en la etapa ex ante. Aproximadamente el 50% de los EPG no tiene evaluación ex ante, razón por la cual se plantea el desafío de ampliar la cobertura de programas sometidos a dicho tipo de evaluación.

VI. Programas Insuficientes 2014 -2017

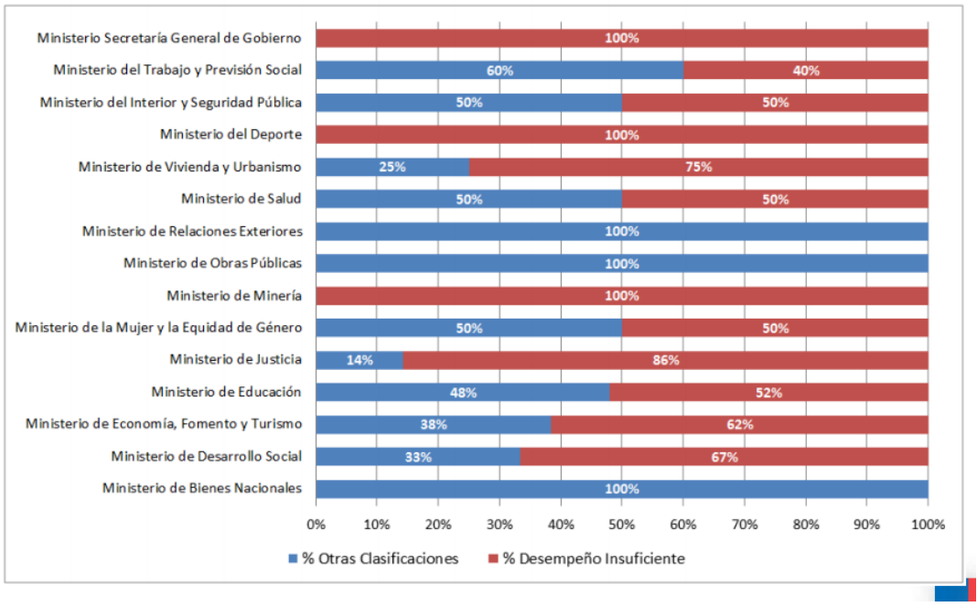


- Los 53 programas clasificados con desempeño insuficiente entre 2014 y 2017, son heterogéneos en términos de antigüedad y periodo evaluado, entre otros.

VI. Programas Insuficientes 2014 -2017

VI. Programas Insuficientes 2014 -2017

% de evaluaciones clasificadas con “desempeño insuficiente” sobre el total de evaluaciones realizadas en el período 2014-2017, por ministerio



VI. Programas Insuficientes 2014 -2017

- La clasificación responde a diversos hallazgos (no excluyentes).

Principales debilidades detectadas en las evaluaciones clasificadas con “Desempeño Insuficiente”

		Segunda debilidad detectada				
		Diseño	**Eficiencia**	**Implementación**	**Resultado**	**Total general**
Primera debilidad detectada	**Diseño**			13	14	**27**
	Eficiencia					**0**
	Implementación	3			9	**12**
	Resultado	5	1	8		**14**
	Total general	**8**	**1**	**21**	**23**	**53**

VI. Programas Insuficientes 2014 -2017

Efectos presupuestarios según categorías de resultados, periodo 2011-2017

AÑO	CATEGORÍA DE RESULTADOS			
	Buen Desempeño	Desempeño Suficiente	Desempeño Insuficiente*	Resultados no Demostrados
2011	-	5,60%	-0,70%	15,90%
2012	11,50%	26,30%	12,30%	2,30%
2013	-	5,20%	-63,00%	5,20%
2014	-	0,30%	28,10%	-17,20%
2015	-	0,60%	6,00%	-
2016	-	17,60%	-4,40%	-
2017	0,50%	0,10%	-19,00%	-

(*): El aumento de recursos registrado en algunos años para programas en esta categoría, se explica por rediseños sustantivos realizados con posterioridad a la respectiva evaluación. Tal es el caso de: Becas de Educación Superior (2012) y Sistema Integrado de Subsidio Habitacional DS1 (2014). Asimismo, también se produce un aumento de recursos asociado al aumento de cobertura del Programa de Jardines Infantiles de la JUNJI (2015).

VII. Sistema de Compromisos

Cumplimiento de Compromisos de las Evaluaciones de Programas e Instituciones al 30 de Junio de 2017, por Ministerio, Años 1999-2017

Porcentaje de Cumplimiento de Compromisos	Calificación			Traspaso de Com-promisos[1]	N° Total de Compromisos al 31/12/2017[2]	Nº Programas	Nº Instituciones
Ministerio	Cumplido	Parcialmente Cumplido	No Cumplido				
Ministerio de Agricultura	99,7%	0,2%	0,2%	-	653	24	12
Ministerio de Defensa	100%	0%	0%	-	106	1	4
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	97,4%	1,5%	1%	-	389	29	4
Ministerio de Educación	97,3%	1,8%	0,9%	-	1039	59	3
Ministerio de Relaciones Exteriores	99,5%	0,5%	0%	-	182	12	-
Ministerio de Hacienda	98,5%	0,8%	0,8%	-	132	4	3
Ministerio del Interior y Seguridad Pública	99,1%	0,5%	0%	0,5%	430	31	-
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	97,6%	2,4%	0%	-	287	12	1
Ministerio de Desarrollo Social	96,8%	1,8%	0,9%	0,5%	567	30	1
Ministerio de Minería	100%	0%	0%	-	49	2	-
Ministerio de Obras Públicas	89,7%	6,5%	3,9%	-	155	11	1
Ministerio de Salud	94,4%	1%	4,6%	-	197	18	4
Ministerio Secretaría General de Gobierno	100%	0%	0%	-	34	6	-
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	91,6%	2,2%	3,1%	3,1%	323	15	4
Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	98%	1%	1%	-	100	6	-
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	94,9%	3,5%	1,6%	-	254	17	2
Ministerio de Bienes Nacionales	96,1%	0%	3,9%	-	51	3	1
Ministerio de Energía	100%	0%	0%	-	41	3	-
Ministerio del Medio Ambiente	100%	0%	0%		118	3	-
Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género	99%	1%	0%		113	7	-
Ministerio del Deporte	88,7%	0,4%	2%	8,9%	247	8	-
Total General	97,2%	1,6%	0,6%	0,7%	5.467	301	40

Notas:

[1] Corresponde a compromisos pendientes, traspasados al seguimiento de evaluaciones posteriores de programas/instituciones del Ministerio respectivo.

[2] Considera la totalidad de los compromisos establecidos con plazos de cumplimiento anteriores y hasta la fecha indicada.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Es importante tener claridad en cuanto a que la clasificación de un programa determinado en la categoría de desempeño insuficiente no implica que se rebaje el presupuesto para ese programa para el ejercicio siguiente; a veces, incluso, se incrementa, para ampliar la cobertura.

De lo expuesto fluye que es fundamental asumir compromisos para mejorar los programas y su evaluación. La gran dificultad estriba en el diseño, más que en el monitoreo. La meta, por ende, debe ser cambiar el diseño.

La OECD ha efectuado varias recomendaciones en materia de evaluación, a saber: -Alinear la definición de programas a evaluar y los programas presupuestarios, para mejorar la efectividad de la evaluación; -Orientar las evaluaciones hacia la toma de decisiones en materia de asignación de recursos y, especialmente, en identificar opciones de ahorro; -Incorporar las “Revisiones gasto” como herramienta para mejorar el control del gasto total, encontrar espacio físico para nuevas prioridades y mejorar la priorización del gasto; -Fortalecer el rol de los ministerios sectoriales en el proceso de evaluación; -Avanzar hacia un trabajo conjunto entre la DIPRES y los ministerios sectoriales.

Finalmente, el Director de DIPRES enunció los principales desafíos que enfrenta el organismo. Ellos son los siguientes: Incorporar nuevas líneas de evaluación, lo que ya se está haciendo; avanzar hacia “exigencias” de mejora (no necesariamente acordadas con los servicios); acceder a más y mejores datos; fortalecer el rol de los ministerios sectoriales en materia de evaluación; mejorar el actual sistema de calificaciones, que puede no ser suficientemente informativo.

****

Concluida la intervención de la autoridad del Ministerio de Hacienda, varios integrantes de la Comisión hicieron comentarios y formularon preguntas, que fueron respondidas de la siguiente forma.

En primer lugar, respecto de algunas inquietudes planteadas por la **diputada señora Ossandón**, coincidió con ella en la necesidad de revisar y actualizar el reglamento del decreto ley N°1263, sobre Administración Financiera del Estado, para avanzar hacia un mejoramiento en la evaluación de los programas. Admitió, además, que la evaluación no tiene actualmente un carácter vinculante ni existe un cronograma que permita evaluar todos los programas o, al menos, los que tienen más incidencia presupuestaria. El Ministerio de Desarrollo Social cumple un papel muy destacado en la evaluación ex ante de los programas, pero no en la ex post, y un gran desafío a futuro es mejorar la coordinación en la materia entre ese ministerio y la DIPRES.

Luego, acerca de ciertos tópicos abordados por el **diputado señor Jackson**, manifestó que las evaluaciones no tienen impacto en las remuneraciones de las personas responsables de los programas, salvo tratándose de los PMG y los Convenios de Desempeño, donde sí hay incentivos monetarios. Aquí -agregó- hay un problema cultural de fondo en el sector público, que tiene que ver con la resistencia al cambio. Hay que evitar que los recursos públicos se “diluyan” en gastos operativos. En otro orden de ideas, comentó que el año pasado la DIPRES subió a su página web datos desagregados, para conocimiento de la ciudadanía, pero debe hacerse la prevención que hay datos de carácter personal que no se pueden divulgar. Por último, explicó que se van a reducir los recursos a los programas que han sido mal evaluados, aunque no se van a eliminar dichos programas.

Acerca de las herramientas con que dispone la DIPRES para evaluar los programas, consulta que realizó la **diputada señora Francesca Muñoz**, indicó que hoy día hay una indudable carencia. Los sistemas de evaluación son insuficientes, pero se están ocupando de la mejor forma posible.

La **diputada señora Karin Luck** instó a hacer más evaluaciones de impacto y a evaluar, en lo posible, todos los programas; frente a lo cual el señor Cerda dijo que en las condiciones actuales no es posible realizar una evaluación

más global. Tal vez el foco debería centrarse en aquellos programas que involucran más recursos, conforme a un cronograma.

El Director de Presupuestos coincidió con el **diputado señor Nicolás Noman** en que hay varios programas, como Becas Presidente de la República, mejoramiento de barrios, etc. que tienen un fuerte impacto en la comunidad y que, pese a que su desempeño sea a veces insatisfactorio, no puede ponérseles término, precisamente por esa circunstancia. Con todo, se podrían impartir directrices al servicio respectivo para mejorar la eficiencia en el gasto.

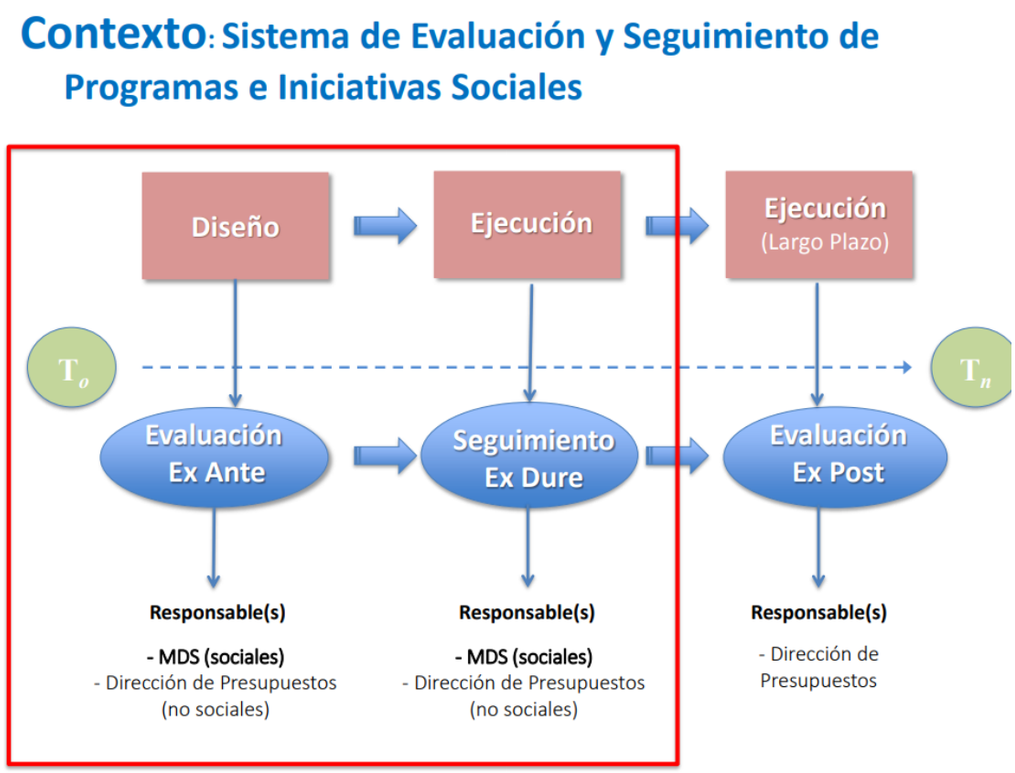
Finalmente, y en respuesta a una consulta del **diputado señor Amaro Labra**, explicó que, en materia de datos, los ministerios y servicios públicos no entregan toda la información de que disponen, asilándose en el argumento de que parte de esos antecedentes son personales. Se trata de un tema delicado, admitió.

Sesión del 6 de agosto de 2018

Señora Amanda Dawes, Jefa de la División de Políticas Sociales de la Subsecretaría de Evaluación Social, del Ministerio de Desarrollo Social

Al Ministerio de Desarrollo Social (MDS) le corresponde coordinar, evaluar y hacer un seguimiento de todos los programas sociales, debiendo precaver su duplicidad.

Los programas sociales son evaluados primero por el MDS y luego por la DIPRES (evaluación ex post); mientras que los programas que no son sociales son evaluados exclusivamente por la DIPRES.



De acuerdo a la ley N°20.530, el MDS debe evaluar, entre otros aspectos, la consistencia, la coherencia y atingencia de los programas. Este análisis es un factor a considerar en la asignación de recursos en el proceso de formulación del proyecto de Ley de Presupuestos.

Los programas pueden ser nuevos o reformulados. Estos últimos también se evalúan, porque implican un cambio de estrategia.

Evaluación de Programas Sociales Nuevos y Reformulados Significativamente

- **Atingencia**:
  - ✓ Programa de Gobierno, Prioridades ministeriales, objetivos estratégicos de la institución y relación con otros programas públicos.
  - ✓ Pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad, en relación con la población que se ve afectada por dicho problema.
- **Coherencia**:
  - ✓ Diseño del programa: adecuada relación o vínculo entre sus objetivos (fin, propósito y componentes), la población a atender y su estrategia de intervención.
- **Consistencia**:
  - ✓ Adecuada relación entre el diseño planteado y su posterior ejecución, analizada a partir de la definición de indicadores, del sistema de información, y los gastos planificados.

Durante el proceso de evaluación de los programas sociales, se acompaña con capacitación y asistencia técnica a los ministerios, servicios y subsecretarías.

Los objetivos de la evaluación ex ante son los siguientes: 1) Apoyar a los ejecutores responsables de diseñar e implementar programas sociales; 2) Apoyar la toma de decisiones de asignación de recursos durante el proceso de preparación del proyecto de Ley de Presupuestos, a través del envío a la DIPRES de los informes de recomendación de evaluación de programas sociales nuevos y reformulados significativamente; 3) Informar al Comité Interministerial de Desarrollo Social respecto de los resultados de las evaluaciones y sus recomendaciones; 4) Informar al Congreso acerca de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones; y 5) Informar al público sobre los resultados de las evaluaciones y sus recomendaciones. La evaluación ex ante constituye un insumo para la DIPRES.

Los aspectos o contenido a evaluar son: los antecedentes del programa, el diagnóstico de la necesidad del programa, los objetivos del programa y población, la estrategia de intervención, los indicadores y sistemas de información, y los gastos del programa.

De resultas de la evaluación pueden distinguirse las siguientes categorías: a) Falta de información (FI); b) Objetados (OT); c) Recomendado favorablemente (RF).

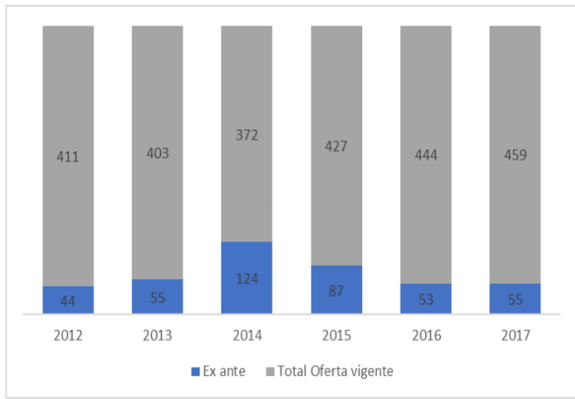
El proceso someramente descrito se aplica desde 2012. Cabe precisar, eso sí, que no todos los programas se rigen por este mecanismo.

Histórico: Evaluación ex ante de programas sociales

Año de Evaluación	Programa Nuevo	Programa Reformulado	Total
2012	29	15	44
2013	22	33	55
2014	84	40	124
2015	36	51	87
2016	29	24	53
2017	26	29	55

Histórico: Evaluación ex ante de programas sociales

Programas que fueron evaluados en el proceso de evaluación ex ante respecto del total de programas e iniciativas de la oferta social vigente (2012 a 2017).



En el año 2017, sólo un 11,9% de la Oferta Social vigente, tuvo evaluación ex ante

En 2018 han ingresado 102 programas a evaluación: 40 nuevos y 62 reformulados, es decir, que ya existían. El promedio de iteración por programa y por ministerio es de 2,5. Los ministerios que presentan mayor número de iteraciones son: de la Mujer y Equidad de Género (3,4), de Vivienda y Urbanismo (3,3), de Justicia y Derechos Humanos (3,3).

Una vez que los programas son ejecutados, viene la etapa del seguimiento. Se elaboran informes, que se basan en antecedentes aportados por los servicios.

Es importante distinguir los programas sociales de las iniciativas sociales. Estas últimas son menos complejas y no se someten a un proceso de evaluación.

Los informes de seguimiento de los programas e iniciativas sociales contienen información respecto de la cobertura (población potencial, objetivo y beneficiarios) y de otros indicadores de desempeño.

Se podría ejemplificar el ciclo de vida de un programa social con el siguiente cuadro:

La evaluación que efectúa el MDS comprende el diseño y la ejecución. No todos los programas sociales son evaluados ex post al año siguiente por la DIPRES. Cabe destacar que la evaluación que realiza este último organismo puede abarcar aspectos no considerados por el MDS y que van más allá del diseño.

****

La presentación efectuada por la señora Dawes generó diversos comentarios y consultas por parte de los integrantes de la Comisión, que fueron respondidas como sigue.

En relación con la estadística de iteración de programas (que es de 2,5 en promedio, según consta en la exposición), explicó, en respuesta a la consulta formulada por la **diputada señora Ossandón**, que ese dato no necesariamente tiene una lectura negativa, porque da cuenta de la calidad de la evaluación. En otros términos, el proceso es exigente, riguroso, y en la práctica es difícil que un programa sea aprobado en primera instancia o iteración. Sobre este tópico, hay que agregar que el MDS capacita a los distintos servicios, en todo el país, para el diseño de programas. La ejecución de estos, en todo caso, no se ve retrasada por dicha actividad.

La **señora Contrucci, Jefa del Departamento de Monitoreo de la referida División del MDS**, refiriéndose también a un punto abordado por la **diputada Ossandón**, dijo que hasta el año 2012 no existía la evaluación ex ante. Por lo tanto, hay un “stock” de programas sociales. Es necesario tener claro que las iniciativas

sociales, a diferencia de los programas sociales, no requieren evaluación ex ante, según la ley. En todo caso, sí se hace un seguimiento anual de las mismas y se tiene el propósito de modificar el reglamento de la ley, de modo de incorporarlas en el proceso de evaluación. Sobre su importancia es revelador el dato según el cual las iniciativas sociales representaron, en 2017, más del 50% del presupuesto destinado a gasto social, a nivel nacional.

Por otro lado, y ante una inquietud planteada tanto por la mencionada diputada como por el **diputado señor Saldívar**, la **señora Dawes** expresó que la decisión de terminar un programa es de tipo presupuestario y no le incumbe al MDS. La evaluación ex ante es un antecedente, pero puede haber otros que influyan en la decisión. La creación o continuidad de un programa determinado tampoco dependen del MDS, sino del correspondiente servicio; el ministerio solo proporciona insumos para el proceso de toma de decisiones.

El MDS tiene el firme propósito de fortalecer el proceso de seguimiento de los programas, procurando darle el mismo perfil de importancia que a la etapa ex ante. También es de gran relieve el proceso de retroalimentación, que en la etapa ex ante se hace en forma directa con los sectorialistas. En la etapa ex post, aunque no participan por ser de responsabilidad de la DIPRES, se preocupan de fortalecer la coordinación vía compromisos de mejora.

El MDS está consciente que hay que mejorar la información que proveen los servicios y hacer un mejor seguimiento de los programas, de manera de no tener que esperar hasta la etapa ex post.

Respondiendo a una pregunta del **diputado señor Mellado**, la señora Dawes manifestó que el MDS evalúa con información autorreportada por los servicios. No les corresponde llegar hasta el nivel municipal, ya que esto último se hace a nivel ex post solamente.

En cuanto a los programas anteriores a 2012, que es el año en que se creó el MDS, precisó, ante una consulta del **diputado señor Ilabaca (Presidente)** que no son evaluados ex ante. A su respecto se efectúa un seguimiento por parte de la DIPRES.

En otro plano, y frente a un tema planteado por la **diputada señora Pérez (doña Joanna)**, explicó que los programas ejecutados en el marco de convenios celebrados con organismos internacionales, como el BID, son evaluados ex post por la DIPRES, ya que involucran muchos recursos y más capacidad técnica.

Sobre una observación del **diputado señor Labra,** en el sentido que el Panel de Expertos -un organismo ajeno al gobierno-, a cargo de la evaluación ex post, contaría con más información que el MDS, replicó que el ministerio tiene un conocimiento muy profundo de los distintos programas sociales y de la oferta social, ya que posee bastantes insumos.

Coincidió con una apreciación de la **diputada señora Muñoz**, en orden a avanzar en el tema del cruce de datos, en el contexto del mejoramiento de la metodología de evaluación. El MDS está trabajando para fortalecer la coordinación con la DIPRES en esta materia.

Finalmente, la **señora Contrucci**, en respuesta a una pregunta del **diputado señor Carter**, explicó que la metodología que utiliza se basa en el modelo marco lógico, que distingue si el programa es nuevo o reformulado. Si es nuevo, se evalúa que el servicio que está preparando el programa sea el servicio mandatado y que cuente con sistema de monitoreo, como mínimo. Tratándose de programas reformulados, se emplea la misma metodología y el foco se centra en dilucidar si el programa reformulado es mejor que el existente. Acotó, contestando otra consulta

del parlamentario, que no le corresponde al ministerio recopilar datos a nivel municipal, ya que esa función le compete a los servicios.

Sesión del 20 de agosto de 2018

Señora Katherine Martorell, Subsecretaria de Prevención del Delito

La titular de la referida subsecretaría admitió que hay 2 programas, dependientes de ese organismo, cuyo desempeño fue calificado como “insuficiente”. Ellos son el Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNSP) y el Plan Comunal de Seguridad Pública (PCSP).

El FNSP consiste en un concurso anual de la subsecretaría, que busca incorporar a agrupaciones comunitarias, organizaciones sin fines de lucro, municipios y universidades, al desarrollo y ejecución de iniciativas de prevención de la violencia y el delito.

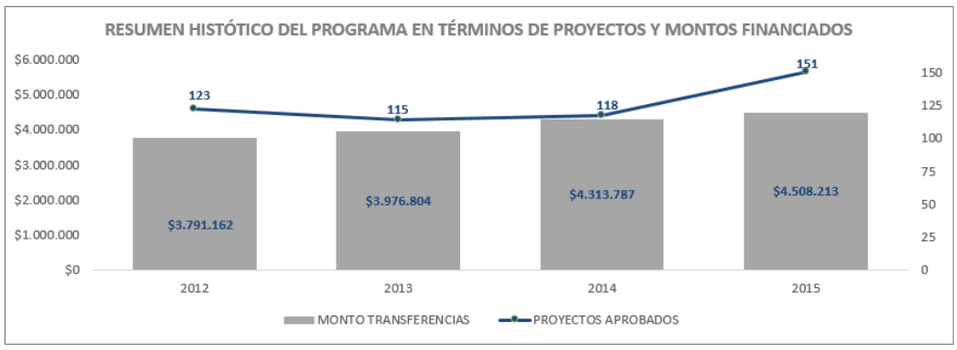
En cuanto a su estrategia, presenta las siguientes características: 1) Cada proyecto nace a partir de una necesidad detectada por actores locales, y por ende su desarrollo se adapta a las particularidades de cada territorio; 2) Otorga un rol central a las personas y comunidades a efecto de definir las prioridades, y 3) Mejora la pertinencia y coherencia de la oferta de proyectos y programas dentro de cada comuna.

La primera evaluación del FNSP fue realizada por la DIPRES entre enero y agosto de 2016, abarcando el período 2012-2015.

Resumen Gestión Financiera del año 2012-2015.

Año	Proyectos Aprobados	Monto Transferencias
2012	123	$3.791.162.063
2013	115	$3.976.803.867
2014	118	$4.313.786.930
2015	151	$4.508.212.771
Total Período	**507**	**$16.589.965.631**

Los montos corresponde a las Transferencias Corrientes a entidades beneficiarias.



Los hallazgos de la evaluación del aludido programa fueron los siguientes:

HALLAZGOS DE LA EVALUACIÓN: "DESEMPEÑO INSUFICIENTE" DEL FNSP.

A NIVEL DE DISEÑO:

- Débil integralidad con la oferta programática de la SPD: Los proyectos financiados por el FNSP, se ejecutan de manera aislada respecto de la mirada local de Seguridad Publica.
- Rediseño del Programa**:** se requiere rediseñar el programa actualizando el diagnóstico que respaldo su origen, el fin y el propósito del Programa, como los componentes de intervención, avanzando hacia la definición de un modelo de intervención.
- Ambigüedad respecto de la población objetivo y potencial: No existía una delimitación de la población potencial, se consideraban todas las organizaciones como universo.

A NIVEL DE GESTIÓN INTERNA Y DE RESULTADO:

- Asesoría técnica previa al concurso: Falta de capacitación a los beneficiarios del programa.
- Supervisión de proyectos: Solo consideraba supervisión administrativa, faltando acompañamiento técnico.
- Baja calidad de registro de la información y su sistematización: ausencia de plataforma informativa del registro de la información.
- Evaluación de la contribución del programa al logro del fin y del propósito: no cuenta con instrumentos que respalden la necesidad de continuar financiando proyectos.

Acogiendo las observaciones y recomendaciones de la DIPRES, el programa se reformuló para el 2019, de acuerdo a las siguientes pautas:

-Se incorpora una visión transversal de la política pública basada y ajustada al diseño del programa
-Se priorizan ideas innovadoras y de ejecución participativa
-Se considera aumentar el número de proyectos a financiar
-Se contempla la capacitación y el acompañamiento técnico a las entidades que resulten beneficiadas por el FNSP

En cuanto al Plan Comunal de Seguridad pública (PCSP), se trata de un programa que busca atender la deficiente capacidad de gestión en seguridad pública de municipios a nivel técnico, financiero y de coordinación.

Su propósito puede desglosarse en tres aspectos: a) Mejorar las capacidades técnicas de las municipalidades; b) Gestionar los factores de riesgo asociados a delitos y violencia, y c) Disminuir la percepción de inseguridad.

La evaluación del PCSP fue llevada a cabo por la DIPRES entre enero y julio de 2017, comprendiendo el lapso 2014-2016.

Los hallazgos de la evaluación respectiva pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

-Inexacta ejecución presupuestaria. Esta se materializaba con la completa tramitación de los convenios y no necesariamente con la transferencia efectiva de los recursos.

-Falta de lógica de transferencia. El mecanismo de transferencia sujeto a “convenio marco” implicaba que el diseño de los proyectos era posterior va la entrega de los recursos. A nivel comunal la ejecución de los proyectos excedía los períodos presupuestarios.

-Desfase en el inicio de ejecución de los proyectos. El ciclo de un proyecto a través del convenio marco fue excesivo, considerando el tiempo transcurrido entre la transferencia de recursos y la elaboración, presentación y aprobación del proyecto respectivo.

PLAZOS ENTRE TRANSFERENCIA DE RECURSOS (CMP) Y LA APROBACIÓN DE EJECUCIÓN DE GASTOS (PROYECTOS).

2015:

Inversión 2015	Transferido En		Total
	2015	2016	
Cantidad CMP	**9**	**58**	**67**
Cantidad Proyectos	**32**	**227**	**259**
Promedio	124 días	112 días	118 días
Mínimo	75 días	4 días	4 días
Máximo	293 días	636 días	636 días

EMPOZAMIENTO DE RECURSOS EN MUNICIPIOS

Promedio de 4 meses.

Hasta 21 meses como máximo.

2016:

Inversión 2016	Transferido En		Total
	2016	2017	
Cantidad CMP	**52**	**20**	**72**
Cantidad Proyectos	**198**	**102**	**300**
Promedio	194 días	139 días	181 días
Mínimo	13 días	6 días	6 días
Máximo	538 días	385 días	538 días

Promedio de 6 meses

Hasta 18 meses como máximo.

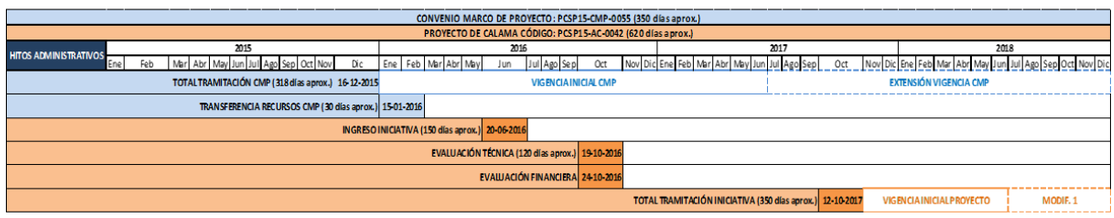
2017:

Inversión 2017	Transferido En		Total
	2017	2018	
Cantidad CMP-TA	**40**	**2**	**42**
Cantidad Proyectos	**56**	**2**	**58**
Promedio	165 días	171 días	166 días
Mínimo	46 días	167 días	46 días
Máximo	313 días	174 días	313 días

Promedio de 5,5 meses

Hasta 10 meses como máximo.

EJEMPLO DE CICLO DE TRAMITACIÓN DE UN PROYECTO CON CONVENIO MARCO (CMP) AÑO 2015.



Ejemplo:

Tramitación Administrativa del Convenio Marco “PCSP15-CMP-0055”, fue de 350 días aprox.

Tramitación del acto administrativo que aprueba la ejecución de los recursos del Proyecto “PCSP15-AC-0042”, fue de 620 días aprox.

En total el ciclo completo de este proyecto fue de 968 días aprox. que corresponde a 2 años 8 meses.

Este ciclo no considera la ejecución y término del proyecto.

El PCSP evidenció los siguientes problemas a nivel de diseño:

-Ausencia de línea base. Esto quiere decir que el programa no contó con un adecuado diagnóstico sobre el tema a abordar, relacionado con las insuficientes y desiguales capacidades municipales para gestionar en el ámbito de la seguridad.

-Mecanismo poco claro para la selección de las comunas. Había comunas con una fuerte institucionalidad en materia de seguridad ciudadana que recibieron recursos que no necesitaban.

A nivel de gestión técnica, pueden enunciarse las siguientes falencias:

-Ausencia de un sistema de asistencia técnica permanente hacia los equipos municipales

-Dificultades técnicas en la elaboración de los proyectos

-Desigual instalación y desarrollo de los planes comunales de seguridad

-Débil supervisión técnica

Por último, en cuanto a resultados, el programa se planteaba fortalecer las capacidades locales en materias de prevención del delito, pero no se estableció un mecanismo e indicadores que permitieran evaluar si hubo logros en el fortalecimiento de esas capacidades y cuáles fueron.

Producto de todos estos factores, se resolvió eliminar el PCSP del presupuesto. Sin embargo, se reservaron 5 mil millones. De esa cifra, 3 mil millones se destinaron a víctimas de la Región de La Araucanía, y los otros 2 mil millones para el pago de recursos humanos. El término del PCSP ha significado el despido de 460 personas que habían sido contratadas por los municipios. Una secuela de lo anterior fue que proyectos críticos, como las 200 cámaras de vigilancia, quedaran sin cobertura, lo que motivó a su vez la adopción de un plan de contingencia con reasignaciones presupuestarias, a cargo de la DIPRES. Para el año 2019 se está evaluando implementar el Programa Red Nacional, que considera algunos aspectos del programa anterior, como el liderazgo comunal.

La presentación de la señora subsecretaria motivó que los integrantes de la Comisión le hicieran varias consultas, las que fueron respondidas en la forma que se señala a continuación.

En primer término abordó algunos puntos tratados por la **diputada señora Ossandón,** indicando que el FNSP fue revisado en 2016, y desde entonces no se ha vuelto a revisar. Es de destacar que se han subsanado las observaciones realizadas por la DIPRES a su respecto, y que apuntan a la gestión del Fondo. También se le han sugerido algunas mejoras. Agregó la señora Martorell que la subsecretaría le asigna mucha importancia a este programa, porque contempla la participación de las organizaciones sociales, que tienen una visión muy clara de la realidad local.

A diferencia de lo que sucede con el FNSP, los reparos de la DIPRES al PCSP son de fondo, pues la estrategia diseñada para este último no

permite cumplir con la perspectiva de plazo que se tenía proyectada. Debe reconocerse que hay grandes desfases en el PCSP, que son de responsabilidad de la subsecretaría y de las municipalidades. Dichos desfases generaron cuestionamientos, lo que incidió en una visión crítica del desempeño administrativo del programa.

Enseguida, la titular de la subsecretaría contestó algunas consultas del **diputado señor Jackson**. Según explicó, le han planteado a la DIPRES su deseo de crecer en presupuesto. A partir de 2019 se implementará el Plan Red Nacional, que incorpora a todas las comunas, según sus necesidades, generando un acompañamiento constante. Se trata de programas específicos con respaldo en innovación tecnológica. Hoy solo 3 comunas en el país manejan tecnología avanzada. De acuerdo al Plan, los municipios van a poder elegir su eje de acción. En síntesis, Red Nacional suplirá el PCSP y se va a interrelacionar con todos los otros programas existentes.

En lo que se refiere a los convenios marco celebrado por la subsecretaría con las municipalidades en el contexto del PCSP, materia que suscitó algunos comentarios y preguntas de parte del **diputado señor Saldívar**, la señora subsecretaria explicó que en 2014, cuando empezó el PCSP, no estaba contemplado en la glosa presupuestaria correspondiente; lo que aconteció desde 2017. Sin embargo, ese año no se ejecutó el presupuesto. En diciembre de ese mismo año se firmaron los convenios marco con los municipios, entendiéndose que estaba ejecutado el presupuesto. Esto último fue una especie de “salida contable” a la situación que se había producido. Es importante tener en consideración que los convenios marco no identificaban los proyectos, sino que consistían en acuerdos de recíproca colaboración entre la subsecretaría, los intendentes y las municipalidades.

Profundizando en el tema anterior, la señora Martorell refirió que en 2015 la subsecretaría figuraba con un 99,4% de ejecución presupuestaria. Sin embargo, a diciembre de ese año se habían entregado fondos solamente a 9 municipios. Recién en agosto de 2016 se terminaron de transferir los recursos correspondientes al convenio marco. En el lapso intermedio los fondos estuvieron “empozados” en la subsecretaría. Este mecanismo significó, en la práctica, que al momento de licitar los proyectos, es decir, desde la aprobación del convenio marco hasta la aprobación del proyecto, transcurrían, en promedio, 620 días, y hubo casos en que se tuvo que esperar 960 días. Lo anterior ocurrió en 2016 y 2017, debiendo modificarse, en innumerables oportunidades, los plazos de los convenios, porque los municipios no podían cumplir en los originalmente estipulados.

En otro orden de ideas, y respondiendo a una pregunta de la **diputada señora Pérez (Joanna)**, relacionada con eventuales desvinculaciones por el término del PCSP, indicó que debe distinguirse entre el personal municipal y el de la subsecretaría. En cuanto a la primera situación, se trata de personas a honorarios y algunas a contrata, cuya función era dejar capacidad instalada en los municipios. Su cometido se extinguía cumpliendo con el programa respectivo. En cambio, los funcionarios de la subsecretaría van a continuar entregando capacitación técnica a los municipios y a los servicios de la Administración del Estado, en general. En otros términos, el cierre del PCSP no implica reducir la planta de funcionarios de la subsecretaría; por el contrario, esperan crecer con el nuevo Plan Red Nacional. Sobre el punto, acotó por último que debe tenerse en cuenta que, desde 2016, el presupuesto de la subsecretaría ha disminuido en un 40%, aproximadamente, lo cual ha significado reducir los planes comunales.

La señora subsecretaria se refirió, asimismo, a algunos puntos planteados por el **diputado señor Mellado (Cosme) y otros miembros de la Comisión**, entre ellos el Plan de Contingencia. Al respecto, admitió que no es posible llegar a todas las comunas y por eso se creó un ranking que fue conversado con los 72 municipios más grandes, que permite a estos saber a qué pueden postular. El Plan apunta a la obtención de más recursos, según el cumplimiento de la propia gestión. Así, se pretende premiar a los alcaldes que han hecho una buena administración de los programas a su cargo. Uno de sus propósitos es disminuir la percepción de inseguridad ciudadana. El Plan no fija indicadores objetivos que permitan medir su impacto; en cambio, en la Red Nacional sí se establecen.

En cuanto a la apreciación del **diputado señor Labra** de que es necesario controlar el incentivo al consumo de alcohol, por constituir un factor de riesgo, la señora subsecretaria coincidió en que el alcohol, así como la droga, son flagelos que suelen conducir a la delincuencia. La prevención del delito, en todo caso, implica no solo transferencia de recursos, sino también la implementación de programas como el de Terapia Multisistémica, que se originó en Estados Unidos y que ha dado muy buenos resultados. Se trata de un curso orientado a niños y adolescentes, con una duración de 4 meses y que permite el desarrollo de habilidades parentales. La subsecretaría está consciente que hay que atender a los niños y adolescentes en la etapa temprana. El mencionado programa, que ahora se denomina “Lazos”, va a aplicarse en conjunto con la Subsecretaría de la Niñez y el SENDA.

Por último, la **diputada señora Ossandón** subrayó la importancia de que la subsecretaría cumpla efectivamente un rol preventivo y que se invierta en las familias vulnerables. Los niños vulnerados son potenciales delincuentes y hay que poner especial cuidado en poner coto a la venta de alcohol a los menores, pues representa la “puerta de entrada” a las drogas.

Sesión del 3 de septiembre de 2018

Señor Jorge Bermúdez, Contralor General de la República

El contralor precisó en primer lugar que la función de la entidad, en relación con los actos de los órganos de la Administración, se refiere al control de legalidad y a la eficiencia del gasto. No se inmiscuye en lo que concierne a los fines u objetivos de los programas de gobierno, pues se trata de una materia que define exclusivamente la política pública.

Acerca de los programas cuyo desempeño fue calificado como insuficiente por la DIPRES, aclaró que no todos ellos han sido auditados por la Contraloría. En efecto, del total de 52 programas que merecieron la referida calificación, la Contraloría fiscalizó 27 entre 2012 y 2017. Esta labor se tradujo en 64 informes de auditoría e investigaciones especiales. Algunos programas fueron objeto de más de una fiscalización.

El señor Bermúdez pasó revista luego a cada uno de los programas fiscalizados, deteniéndose en las principales observaciones que le mereció cada uno de ellos al órgano contralor. La información completa consta en un dossier que se entregó a la secretaría y a cada uno de los integrantes de la Comisión, razón por la

cual en este informe se hace una referencia a algunos de esos programas y las principales observaciones hechas a su respecto, como pasa a exponerse.

-Plan Comunal de Seguridad Pública. Se constató falta de control en la elaboración de los reportes de las conciliaciones bancarias, de la cuenta corriente donde se administran los recursos de dicho Plan.

-Programas liderazgo deportivo nacional, escuelas deportivas integrales y posicionamiento del deporte de alto rendimiento. Se comprobó que las entidades administradoras de los proyectos no han cumplido en su totalidad con la obligación de rendir cuenta de sus recursos, por un monto de $41,5 millones.

-Programa Recuperación de Barrios. Se constató que el municipio de Viña del Mar autorizó el inicio de faenas, en julio de 2013, sin que el contratista contara con el permiso de edificación.

-Prevención Integral de violencia contra las mujeres. Se observaron gastos rendidos por entidades ejecutoras y aprobados por el SERNAMEG Metropolitano, que no se encuentran suficientemente acreditados, por un monto de $5 millones.

-Inversión en la comunidad. Se comprobó, al 31 de mayo de 2013, que existe un saldo sin rendir ascendente a $101 millones, correspondientes a los proyectos de inversión del año 2012. También se advirtieron beneficiarios con pensiones cuyos montos superan el 50% del ingreso mínimo mensual, lo que contraviene la normativa vigente.

-Educación para personas jóvenes y adultas. La CASEN del año 2013 arrojó que el 29,6% de la población de 19 años o más aún no ha completado su educación.

-Vida Sana-Intervenciones en factores de riesgo de enfermedades crónicas. Se comprobó pago de honorarios médicos por hora efectivamente realizada y no por paciente atendido, contraviniendo el convenio correspondiente.

-Programas de fomento capital semilla y capital semilla emprendimiento. Corfo no cuenta con la documentación original que respalda las rendiciones de cuentas de 22 proyectos, por la suma de $440 millones.

-Fondo de servicios de atención al adulto mayor. Se detectó la ausencia de 30 fichas clínicas y 27 certificados de defunción de los adultos mayores fallecidos durante la administración de la fundación AMSCA.

-Becas de apoyo a la retención escolar. Se determinó que no existe evidencia de la elaboración del ranking de alumnos vulnerables para la concesión de 19.110 becas a nivel nacional.

-Fondo de apoyo a programas culturales. Los ejecutores no han rendido cuenta, por 3 proyectos, de los recursos transferidos al CNTV, por un monto total de $265 millones.

-Programa Fomento Minero ENAMI. A febrero de 2012, 62 proyectos mantenían una antigüedad igual o superior a 10 años, y poseían deudas pendientes con ENAMI por la suma de US$ 1.302.231.

-Salas cuna. El servicio fiscalizado dispuso las transferencias de recursos para la construcción de jardines infantiles, sin disponer de los estudios de focalización y georreferenciación exigidos por la normativa.

-Equipamientos de establecimientos de educación técnico profesional. El MINEDUC no ha exigido a los municipios los informes mensuales de ejecución de proyectos, por un monto de $997 millones.

La exposición del Contralor General de la República dio lugar a varias consultas y comentarios de parte de algunos integrantes de la Comisión, que fueron abordados por el señor Bermúdez en la forma que se indica a continuación.

Acerca de la fiscalización que realiza la Contraloría tanto en la etapa ex ante como ex post, precisó, en respuesta a una observación del **diputado señor Ilabaca (Presidente)** que no pueden emitir opinión sobre la formulación propiamente tal de los programas de gobierno, porque ello constituye una decisión exclusiva de política pública, plasmada en la Ley de Presupuestos. Con todo, en la fase del control ex post, la Contraloría sí vela para que los recursos se apliquen al fin correspondiente. En este orden de ideas, han comprobado que existen programas bien diseñados, pero cuya ejecución ha sido ineficiente, no lográndose el objetivo previsto. Por otro lado, admitió que la Contraloría no cuenta con los medios necesarios para auditar todos los programas.

Luego, contestando a una consulta del **diputado señor Saldívar**, el contralor admitió que algunos programas han sido llevados a cabo exitosamente por parte de las entidades ejecutoras, pero ha habido problemas en la rendición de cuentas de aquellos, lo que no significa necesariamente que se han malgastado los recursos, sino más bien un desorden administrativo.

Ante una pregunta del **diputado señor Labra**, sobre el programa “Inversión en la comunidad”, cuyos antecedentes fueron derivados al Consejo de Defensa del Estado (el único caso), explicó que se procedió de esa manera por estimarse que había un perjuicio patrimonial del Estado y, por ende, correspondía restablecer la indemnidad del fisco. Agregó, respondiendo a otra inquietud del diputado, que la Contraloría fiscaliza los recursos públicos que se transfieren a entidades particulares solamente cuando ese traspaso es permanente, como sucede, por ejemplo, con las Corporaciones Municipales. Si no ocurre esto último, la Contraloría se abstiene de actuar. He ahí un desafío para el futuro.

En cuanto a la observación hecha por la **diputada señora Luck**, en el sentido que habría entidades beneficiadas con programas que pueden seguir postulando, pese a tener rendiciones de cuentas pendientes, el señor Bermúdez reconoció que ello es efectivo, y se aplica a organizaciones como juntas de vecinos. La explicación es que se trata de montos menores, a lo que se suma el prolongado tiempo transcurrido y los costos administrativos asociados a la cobranza, razón por la cual se ha optado por un criterio flexible para efecto de la rendición, aceptándose declaraciones juradas o pagarés. Agregó que el plazo para subsanar las observaciones en esta materia es un año, bajo sanción de caducidad. La aludida flexibilidad no se extiende a los programas que involucran mayores recursos, como son los que dependen de la Corfo, por citar un caso.

A continuación el contralor se hizo cargo de un comentario de la **diputada señora Pérez (Joanna)** respecto a las responsabilidades del nivel local en la ejecución de programas, indicando que se observa debilidad institucional tanto en los municipios como en los gobiernos regionales en los equipos encargados de la administración de los recursos públicos, con algunas excepciones. Lo anterior explica las dificultades en las rendiciones de cuentas y en el control de los recursos transferidos. Sobre otra consulta de la misma parlamentaria, manifestó que el Ministerio de Hacienda dispone de la suficiente flexibilidad para modificar los programas ya aprobados en la Ley de Presupuestos.

El señor contralor respondió enseguida algunas preguntas del **diputado señor Mellado**, y en primer lugar una relativa a indemnizaciones mal pagadas por municipios, por término de la relación laboral. La Contraloría detectó este problema, pero no puede inmiscuirse en decisiones judiciales adoptadas acerca de la materia. En un ámbito diferente, explicó que las transferencias de recursos efectuadas por el gobierno central, vía Subdere, a los municipios, se realizan conforme a criterios que la Contraloría no puede cuestionar.

Finalmente, y frente a la petición del Presidente de la Comisión y de otros de sus miembros, el contralor hizo las siguientes recomendaciones para perfeccionar el sistema de evaluación de los programas de gobierno: 1) En cuanto a la rendición de cuentas, debería generalizarse el mecanismo electrónico, que ya existe, pues permite un mejor control; 2) Se requieren indicadores cualitativos de los programas, en aras de la eficacia y la eficiencia; 3) El Parlamento debería contar con una Oficina de Presupuesto, tal como ocurre en muchos países de la OCDE.

V.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES APROBADAS POR LA COMISIÓN

Según se señaló en la primera página de este informe**, la Comisión aprobó por unanimidad las siguientes conclusiones y recomendaciones**:

I Conclusiones

1. La Comisión Especial Investigadora valora los avances en la modernización que ha experimentado el Estado en las últimas décadas en materia de diseño, implementación y fiscalización de políticas públicas. Sin embargo, pese a estos esfuerzos queda aún mucho por hacer en cuanto al perfeccionamiento del control presupuestario y de gestión de la ejecución de programas estatales.

2. De acuerdo a los antecedentes reunidos por la Comisión, se puede concluir que en el Sistema de Evaluación de Programas no hay un criterio objetivo para determinar cuáles de ellos ingresan a evaluación, pues existe la práctica de suscribir un protocolo de acuerdo con la Comisión Especial de Presupuestos sobre los programas a incluir en el plan de evaluación del año siguiente, lo que agrega un componente político a la selección. El sistema de evaluación que ofrece mejores condiciones de objetividad y cobertura es el Banco Integrado de proyectos del Ministerio de Desarrollo Social, pues tiene un objetivo acotado que se relaciona con la gestión de la inversión pública y la asignación de recursos.

3. La calificación de “Desempeño Insuficiente” de algunos programas por parte de la DIPRES, obedece a que faltan datos que permitan determinar el buen funcionamiento de un programa. Los ministerios no entregan la información requerida sobre los beneficiarios, aunque cabe reconocer que ello no obedece a una falta de voluntad, sino a que no se cuenta con la capacitación suficiente y con mecanismos eficaces para recoger, gestionar y procesar la información que se genera durante la ejecución de un programa determinado. A este respecto, también hay que considerar que la no entrega de información por parte de los ministerios se explica por el propósito de resguardar los datos personales de los beneficiarios. En todo caso, lo anterior no debería representar un problema entre los organismos

públicos, pues basta obligar a los servicios públicos a resguardar el secreto sobre la información de que disponen y que los informes acerca de la evaluación de programas que se hagan públicos solo contengan información agregada, anónima o estadística.

4. También es importante anotar como conclusión que, respecto de los programas gubernamentales revisados por la Contraloría General de la República, se han constatado problemas de diseño, como también que no se cumplen con todos los objetivos propuestos y la carencia de indicadores que permitan efectuar una evaluación que sea eficiente o que dé cuenta realmente de la inversión pública versus la cobertura de los beneficiarios.

II Recomendaciones

A partir de las exposiciones realizadas por los invitados y del debate que ellas generaron entre los miembros de la Comisión, se formulan las siguientes propuestas relacionadas con el sistema de evaluación de programas gubernamentales.

I. De tipo institucional

1. Fortalecer el rol del Ministerio de Desarrollo Social en las evaluaciones de los programas e iniciativas, ya sea en el control ex ante en la etapa de diseño, en el control ex dure en el proceso de seguimiento, y sin perjuicio de la posibilidad de realizar un control a los compromisos adquiridos por la Dirección de Presupuestos con los respectivos ministerios.

2. Mejorar el Banco Integrado de Proyectos del Ministerio de Desarrollo Social, mediante la incorporación de nuevos indicadores de evaluación en los programas, de carácter cualitativo, susceptibles de ser medidos, en aras de un proceso más objetivo.

3. Implementar una unidad en el Congreso Nacional que se encargue de la evaluación de los resultados de los programas gubernamentales. Esta recomendación se fundamenta en la necesidad de contar con una contraparte técnica adecuada para afrontar la discusión presupuestaria. Hoy día, más allá de la Unidad de Evaluación de la Ley y de la Comisión Especial de Presupuestos, el Parlamento carece de herramientas para realizar el seguimiento de la implementación de los proyectos aprobados, tarea a la que coadyuvaría la aludida unidad.

4. Crear una unidad, sea en el Ministerio de Desarrollo Social o en el Ministerio de Hacienda y gestionada por la DIPRES, que capacite y efectúe seguimientos en la ejecución de políticas públicas a cargo de otras reparticiones del Estado. De esta manera, cada organismo que requiera llevar adelante un nuevo programa, disponga de la asesoría técnica en cuanto al diseño y manejo de información sobre los resultados, aspectos en los que se constatan debilidades actualmente.

II. En orden a optimizar el sistema general de evaluación:

5. Priorizar los programas a los que se asignan más recursos para su implementación, estableciendo la obligación de evaluar, a lo menos, los 10 programas que cuenten con los mayores recursos por año, independiente de la materia sobre la que traten; y sin perjuicio de evaluar aquellos con menos recursos

pero que tienen un mayor impacto, estableciendo un cronograma sobre el particular. Esta propuesta surge de la constatación de que actualmente la lista de programas a evaluar son determinados por el gobierno de turno y, generalmente, con acuerdos materializados en protocolos suscritos con las respectivas ramas del Congreso. También se acordó proponer que la DIPRES destine el 1% de los recursos totales destinados a programas sociales, para evaluación y fiscalización, y para conocer el nivel de satisfacción de los usuarios. Dicha evaluación debe ser centralizada, con el fin de uniformar criterios.

6. En relación con el punto anterior, se propone diseñar una instancia multisectorial que seleccione los programas a evaluar, a partir de un sistema objetivo que tenga como criterios fundamentales la atingencia, la consistencia y la coherencia de los programas.

7. Mejorar la entrega de información por parte de los ministerios, pero asegurando siempre el resguardo de los datos personales involucrados, particularmente cuando una de las razones de la calificación del desempeño insuficiente es la falta de evidencia y datos concretos. Así se logrará una evaluación más acertada de los programas.

8. Se propone, asimismo, que las observaciones y sugerencias que realizan la DIPRES y la Contraloría a los programas en ejecución se inserten en un procedimiento de mejora de las políticas públicas, cuya nota característica sea la colaboración entre los distintos órganos.

III. Con el fin de fortalecer determinadas líneas de evaluación:

9. Se sugiere que, dentro de las líneas de evaluación que emplea la DIPRES, se ponga especial énfasis en la Evaluación de Impacto, dado el positivo efecto que ella ha tenido, según manifestó dicha repartición.

10. Vinculado al punto precedente, debe tenerse especial preocupación en que la evaluación de impacto no se circunscriba al estudio de los datos, sino que también es importante que los expertos verifiquen en terreno la forma en que se concretan los programas. De este modo se contribuye al proceso de retroalimentación y, en consecuencia, a la evaluación.

IV. En materia de participación ciudadana

11. Propiciar la creación de un mecanismo de evaluación social que considere la participación ciudadana, como los Consejos de la Sociedad Civil (COSOC), utilizando para ello las plataformas tecnológicas. Lo anterior permitiría robustecer a las organizaciones sociales, dándoles cabida en temas que les atañen directamente, como por ejemplo los programas de seguridad ciudadana.

V. Perfeccionamiento normativo

12. En el plano jurídico, la Comisión propone que se modifique la normativa legal que corresponda, con el objeto de que todo programa, antes de implementarse por primera vez, cuente con aprobación técnica, tal como ocurre con las resoluciones de rentabilidad social (RS) que se requieren para proyectos de inversión. Para el cumplimiento de lo anterior, el Ministerio de Desarrollo Social deberá elaborar la metodología de evaluación social destinada a los programas de inversión.

13. A nivel reglamentario, se requiere entregar a la DIPRES la potestad de fijar metas de evaluación de manera independiente y que sean más

exigentes, acordes con los estándares establecidos en el proceso de evaluación social.

14. Finalmente, se debería estudiar la modificación del reglamento del decreto ley N°1.263, para resolver el problema que se presenta con los programas que reciben una deficiente evaluación de manera reiterada. En este sentido, los programas con alto impacto social deben ser reformulados, y en cuanto a los otros disminuir su presupuesto.

VII.- Según lo dispuesto en el artículo 318 del reglamento de la Cámara, la Comisión acordó proponer a la Sala el envío de una copia de este informe a S.E. el Presidente de la República, como asimismo a las siguientes autoridades:

-Señor Contralor General de la República

-Señor Ministro de Desarrollo Social

-Señor Director de Presupuestos

****

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones celebradas los días 3, 10 y 30 de julio; 6 y 20 de agosto; 3, 10 y 13 de septiembre; y 1 de octubre de 2018, con la asistencia de las diputadas señoras Karin Luck, Francesca Muñoz, Ximena Ossandón y Joanna Pérez; y de los diputados señores Álvaro Carter, Javier Hernández, Marcos Ilabaca (Presidente), Giorgio Jackson, Amaro Labra, Nicolás Noman y Raúl Saldívar.

También concurrieron el diputado señor Eduardo Durán, en reemplazo de la diputada señora Francesca Muñoz; la diputada señora Erika Olivera, en reemplazo de la diputada señora Ximena Ossandón; y el diputado señor Osvaldo Urrutia, en reemplazo de don Álvaro Carter.

Sala de la Comisión, a 4 de octubre de 2018

JUAN CARLOS HERRERA INFANTE
Abogado Secretario de la Comisión