



Cobertura Evaluación de Programas e Instituciones Públicas

*Paula Darville A., Rodrigo Díaz M., Juan Pablo Leiva C.
Diciembre 2017*

*Departamento de Evaluación
División de Control de Gestión Pública*

ÍNDICE

Autores:

Paula Darville Álvarez, Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile y Máster en Economía de la Universidad de Nueva York. Jefa División Control de Gestión Pública de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Rodrigo Díaz Mery, Ingeniero Civil Industrial y Magíster en Economía Aplicada de la Universidad de Chile y MPA de la London School of Economics. Jefe del Departamento de Evaluación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda

Juan Pablo Leiva Casanova, Administrador Público y Master en Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Analista del Departamento de Evaluación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda

Agradecimientos:

De especial reconocimiento es el valioso aporte que realizaron a este trabajo Diego Vázquez y María José Pérez, profesionales del Departamento de Evaluación de la División de Control de Gestión Pública de la Dirección de Presupuestos.

Publicación de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Todos los derechos reservados

Registro de propiedad intelectual © A-285930

ISBN: 978-956-9931-11-6

Diciembre de 2017

Diseño editorial: OH! Creativo

I. INTRODUCCIÓN	4
II. SISTEMA DE EVALUACIÓN	6
2.1 Antecedentes Generales	
2.1.1 Líneas de Evaluación	12
2.1.2 Principios Orientadores	13
2.1.3 Efectos	16
	19
2.2 Marco Normativo	21
2.3 Felación con el Congreso	25
2.4 Estadísticas	30
	32
III. INDICADOR DE COBERTURA	34
3.1 Metodología de Cálculo de los Indicadores de Cobertura	38
3.1.1 Definición General	
3.1.2 Supuestos	56
3.2 Indicador de Cobertura a Nivel de Instituciones	57
3.3 Indicador de Cobertura a Nivel de Programas	59
3.4 Indicador de Cobertura Integrado	65
	66
	69
IV. RESULTADOS	70
4.1 Cobertura de las Evaluaciones Institucionales	72
4.2 Cobertura de Evaluaciones de Programas Gubernamentales	
4.3 Cobertura Total: Indicador Integrado	
4.4 Cobertura por Partida Presupuestaria	74
4.4.1 Presupuestos por Partida Presupuestaria	75
4.4.2 Coberturas	77
	77
V. CONCLUSIONES	77
	79
VI. BIBLIOGRAFÍA	
	84
VII. ANEXOS	85
	111
	123
	131

I. INTRODUCCIÓN

Con el objetivo central de promover la eficiencia y la eficacia en la asignación y uso de los recursos públicos, la Dirección de Presupuestos (Dipres) ha implementado el Sistema de Evaluación y Control de Gestión que —a través de distintos instrumentos para generar información de desempeño— apoya la toma de decisiones a lo largo del ciclo presupuestario (evaluación, formulación, discusión/ aprobación, ejecución). A través de los distintos instrumentos de este sistema se intenta incorporar información de desempeño en el proceso presupuestario, relacionando así, la asignación de recursos con resultados medibles. Lo anterior, no significa que deba existir una relación directa y explícita entre recursos y desempeño, sino que se busca que la información y evidencia generada sea utilizada sistemáticamente para sustentar decisiones presupuestarias, contribuyendo así a mejorar la transparencia y la toma de decisiones en el proceso presupuestario.

La evaluación ex post, parte del Sistema de Evaluación y Control de Gestión desde 1997, ha permitido instalar desde el Gobierno Central una mirada evaluativa, que junto con generar evidencia para la asignación más eficiente de los recursos públicos, ha contribuido a idear e implementar ajustes y/o rediseños de programas públicos con el fin de alcanzar sus propósitos y objetivos de manera más eficiente y eficaz.

Los esfuerzos en materia de evaluación ex post desarrollados por Dipres no corresponden a la totalidad de los esfuerzos impulsados dentro del sector público. En efecto, la responsabilidad principal de la evaluación y monitoreo de los programas recae en los mismos servicios que los diseñan e implementan, tarea que se desarrolla de manera muy heterogénea. En este contexto, el trabajo de Dipres ha sido evaluar una muestra intencionada de programas e instituciones, con el objeto de entregar un juicio evaluativo fundado para este conjunto acotado y seleccionado. Entre 1997 y 2017, desde Dipres se han conducido 390 evaluaciones de programas y 31 evaluaciones institucionales¹. Las evaluaciones de programas, a través de sus distintas líneas, han permitido evaluar en profundidad un total de 533 programas (una misma evaluación puede abarcar uno o más programas). El presente documento estima la cobertura de todas estas evaluaciones ex post que se han llevado a cabo durante el periodo y su evolución, mostrando indicadores tanto en términos del número total de programas como del presupuesto público.

La primera parte de este documento describe el funcionamiento del sistema de evaluación y sus componentes, mostrando las principales estadísticas del período 1997-2017. La segunda parte, desarrolla una metodología para medir la cobertura en evaluación. La tercera parte, presenta los resultados para el cálculo de los indicadores de cobertura. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

1 Incluyendo evaluaciones en curso y aquellas por licitar.

II. SISTEMA DE EVALUACIÓN

2.1 Antecedentes Generales

El sistema de evaluación implementado por la Dipres tiene su origen en el año 1997, en el cual se inició el Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) en su fase piloto. Dicha iniciativa respondió a una serie de compromisos establecidos en el marco de la aprobación de la Ley de Presupuestos de ese año, tendientes a una mayor evaluación y transparencia de la gestión pública.

Este sistema se ha ido desarrollando gradualmente, a través de la creación de nuevas líneas de evaluación ex-post, que con distintos alcances y profundidad, mantienen el objetivo central que dice relación con la entrega de información de desempeño oportuna y eficiente para la toma de decisiones que permitan mejorar la calidad del gasto público.

2.1.1 Líneas de Evaluación

Actualmente el sistema de evaluación está compuesto por 5 líneas de evaluación¹:

1. Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). Corresponde a la línea más antigua de evaluación y nace en el año 1997. La evaluación se desarrolla considerando los focos o ámbitos que a continuación se señalan:

- **Justificación.** Se analiza el diagnóstico o problema que dio origen al programa y que éste espera resolver (o contribuir a solucionar).
- **Diseño.** Análisis del ordenamiento y consistencia del programa considerando sus definiciones de fin y propósito (objetivos), sus componentes y actividades para responder a ellos y los supuestos bajo los cuales se elaboraron las hipótesis del programa. Lo anterior considera la justificación inicial del programa y cómo han evolucionado estos elementos de diagnóstico.
- **Organización y Gestión.** Análisis de los principales aspectos institucionales dentro de los cuales opera el programa, y de los principales procesos, instancias de coordinación e instrumentos de que éste dispone para desarrollar sus actividades y cumplir su propósito.
- **Resultados.** El análisis se centra en la evaluación de la eficacia, eficiencia y economía del programa.

Adicionalmente, si es pertinente, la evaluación incorpora un juicio respecto a la sostenibilidad y continuidad del programa, considerando las capacidades institucionales y la evolución del diagnóstico inicial con que fue creado el programa analizado. Finalmente, sobre la base de todo lo anterior, la evaluación entrega un conjunto de recomendaciones para corregir problemas detectados y/o mejorar sus resultados. La duración de estas evaluaciones es de 6 a 7 meses.

2. Evaluación de Impacto de Programas (EI). Esta línea nace en el año 2002 y el análisis se centra principalmente en evaluar la eficacia de un programa, es decir, el logro de los resultados a nivel de producto y los resultados intermedios y finales que reciben los beneficiarios de un programa.

Estas evaluaciones, a través de la utilización de metodologías cuasi-experimentales permiten aislar la influencia de factores externos al programa que pudieran estar influyendo en sus resultados, entregando información más robusta en términos de los resultados intermedios

¹ Para mayor detalle de la metodología utilizada en cada una de las líneas de evaluación ver Dipres (2015).

y finales. Además, requieren de una mayor investigación en terreno, por lo cual se aplican instrumentos de recolección de información primaria que son procesados y analizados en conjunto con otros antecedentes de los programas. La duración de estas evaluaciones es de 12 a 18 meses dependiendo de la complejidad del trabajo de campo que se requiera para levantar información.

3. **Evaluación del Gasto Institucional (EGI).** Nace en el año 2002 como Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG), y luego en 2012, se rediseña y cambia a EGI. Tiene como objetivo evaluar el diseño y gestión institucional, así como los resultados y uso de recursos en la provisión de los productos estratégicos de la institución.

El foco principal de esta línea es evaluar la eficacia de la institución en la provisión de bienes y servicios, en concordancia con sus objetivos estratégicos, e identificar mejoras de eficiencia en los procesos de provisión de aquellos bienes y servicios más relevantes del quehacer institucional. Utiliza información existente que maneja la institución evaluada y levanta nueva información si se considera necesario. Esta línea utiliza como antecedentes básicos las definiciones estratégicas, estructura organizacional y presupuesto de la institución a evaluar, así como también documentación de los procesos de provisión de los bienes y servicios, junto con los instrumentos y mecanismos mediante los cuales la institución mide sus resultados en las distintas dimensiones y ámbitos de control. Estos antecedentes, junto con información que el equipo evaluador levante en cada caso, se utiliza para evaluar:

- Consistencia entre misión, objetivos estratégicos, oferta de bienes y servicios (productos estratégicos), y beneficiarios. Para ello, se evalúa si los bienes y/o servicios (productos estratégicos) que entrega la institución son los necesarios y suficientes para cumplir con los objetivos institucionales y si los objetivos definidos permiten cumplir la Misión. También considera el análisis del marco legal en que se basa el accionar de la institución. Por último, se evalúa la calidad y pertinencia de los indicadores definidos para medir los objetivos planteados. Es importante asegurar que el diseño de los indicadores sea consistente con los objetivos que se quiere medir.
- Resultados y uso de recursos, medidos a través de indicadores de desempeño de eficacia, calidad, eficiencia y economía, obtenidos de los productos estratégicos, vinculando estos resultados con los recursos asignados para la provisión de estos beneficios.

Es importante destacar que, si bien las EGI no tienen asociada una metodología específica, la mirada está siempre orientada a analizar y evaluar los resultados de la institución, alineando el análisis a la eficacia en la consecución de objetivos institucionales, en función de la hipótesis de causalidad que ésta sostenga que existe entre dichos objetivos, los bienes y servicios que provee, y si los bienes y servicios que provee la institución tienen un costo razonable. En términos generales, se aplica una metodología similar a la que se aplica en la línea EPG, pero adaptada a los requerimientos de una evaluación de carácter más amplio, centrada en la institución como un todo y no en un programa específico. La duración de estas evaluaciones es de 11 a 12 meses.

4. **Evaluación de Programas Nuevos (EPN).** Nace en el año 2009, y tiene como objetivo diseñar la evaluación desde que se planifica un nuevo programa público, incorporando preferentemente la construcción de un grupo de control, obtenido de forma experimental.

En esta línea la metodología utilizada ha sido desarrollada ad hoc, con el objeto de identificar y fundamentar las eventuales brechas entre el diseño propuesto y el efectivo (implementación). Por otra parte, revisa el estado de avance del programa en cuanto a nivel de producción y resultados de corto plazo, así como cuantificar ciertos indicadores de gasto relevante (gasto por beneficiario, gasto por unidad de componente, etc.). De esta manera, una vez conocido en profundidad el diseño y la operación del programa, analiza la factibilidad y pertinencia de diseñar y eventualmente, realizar una evaluación de impacto.

5. **Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA).** Corresponde a la línea de evaluación más nueva (nace en el año 2015), y se inserta de manera complementaria al sistema promoviendo tres elementos esenciales que se han detectado como una oportunidad de mejora: (i) cubrir un mayor espectro de las áreas de desempeño de los programas e instituciones; (ii) avanzar hacia una mayor focalización de las evaluaciones; y, (iii) mejorar la oportunidad en la entrega de resultados.

Luego, con el objetivo de abordar áreas que no estaban siendo cubiertas por los instrumentos, focalizar mejor los instrumentos de evaluación, y aumentar la cobertura de programas e instituciones evaluadas, esta línea se posiciona en tres dimensiones principales:

a) **Costos:** Este ámbito busca profundizar sobre un elemento en particular: la eficiencia con que se produce un determinado bien o servicio por parte del programa. Si bien para esto será necesario levantar una serie de estadísticas y procesos, lo esencial es llegar a un valor unitario que debe ser comparado con un benchmark (valor de mercado) que refleje la brecha existente e identifique los nudos críticos del proceso productivo que la explican, proponiendo los respectivos espacios de mejora.

b) **Implementación:** Este ámbito se enfoca en 2 dimensiones, la focalización y la implementación del programa. La primera de ellas analiza la focalización desde dos puntos de vista: (i) cumplimiento de los criterios formales de focalización y, (ii) focalización efectiva, en términos de si el bien o servicio provisto está llegando a las personas que debiera llegar según el objetivo declarado por el programa. En términos de la implementación, se busca analizar y emitir juicios sobre las brechas existentes entre el diseño teórico del programa y su ejecución.

c) **Diseño de la Estrategia:** Este ámbito se enfoca en constatar y actualizar los fundamentos e información en los que se basan los programas para justificar su existencia (pertinencia teórica y magnitud del diagnóstico); y en analizar y evaluar la estrategia del programa, desde el punto de vista de su sustento empírico y coherencia interna.

2.1.2 Principios Orientadores

Para asegurar la calidad, transparencia y uso de las evaluaciones, se han establecido los siguientes principios orientadores para las evaluaciones conducidas por Dipres:

- **Independencia.** Las evaluaciones son desarrolladas por entidades externas al sector público, llevadas a cabo, ya sea por paneles de expertos integrados por consultores de reconocido prestigio en el caso de la línea EPG; o universidades y/o empresas consultoras a través de procesos de licitación pública para el resto de las líneas de evaluación.
- **Transparencia.** Se refiere a que todos los resultados de las evaluaciones, plasmados en

informes finales son puestos a disposición tanto del público en general (a través del sitio web de la Dirección de Presupuestos) como del Congreso, ya que los informes son enviados a la Comisión Mixta de Presupuestos.

- **Confiabilidad Técnica.** Se refiere a que los juicios evaluativos deben estar debidamente fundamentados, en base a datos y antecedentes estrictamente técnicos.
- **Pertinencia.** Orientadas a mejorar eficiencia del gasto público.
- **Oportunidad.** La evaluación debe proveer información en los tiempos adecuados para apoyar la toma de decisiones (dentro del ciclo presupuestario).

Adicionalmente, es importante señalar que las evaluaciones se realizan en plazos y con recursos acotados y razonables, velando así por un uso eficiente de los recursos públicos.

2.1.3 Efectos

Las evaluaciones culminan con un conjunto de recomendaciones propuestas por el equipo evaluador, que abordan los principales problemas detectados y que requieren ser mejorados.

Dichas recomendaciones son analizadas por la Dirección de Presupuestos en conjunto con las instituciones responsables de los programas evaluados, con el objeto de precisar tanto la forma como la oportunidad en que serán incorporadas, así como identificar los espacios institucionales involucrados (institución, ministerio, otras instituciones públicas), y las posibles restricciones legales y de recursos. El producto final de esta etapa consiste en establecer, formalmente, compromisos institucionales de mejora. Dichos compromisos constituyen la base del seguimiento del desempeño de los programas e instituciones evaluadas.

Así, posterior al término de una evaluación se inicia el proceso de seguimiento que busca recoger información de cómo las recomendaciones y compromisos surgidos como resultado de las evaluaciones han sido incorporados en el diseño y/o gestión de los programas e instituciones evaluadas con el objeto de mejorar su desempeño.

La Dirección de Presupuestos realiza una revisión semestral (junio y diciembre de cada año) del grado de avance de los compromisos institucionales, calificando su grado de cumplimiento en “cumplido”, “parcialmente cumplido” y “no cumplido”, de acuerdo a los medios de verificación presentados por las instituciones.

Es importante relevar que los resultados de las evaluaciones, y los compromisos que de ahí se derivan, no están asociados directamente a rebajas o aumentos de recursos. La evaluación corresponde a un proceso integral en donde las mejoras de desempeño requieren acciones específicas, que en casos particulares implican aumentos o reducciones presupuestarias, pero que también tienen foco en rediseños, ajustes de procesos o reorientaciones de recursos.

2.2 Marco Normativo

A partir del año 2003 –en el marco de lo establecido en el artículo 52 del DL N°1.263 de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y su reglamento²– se establece la atribución legal a Dipres de efectuar anualmente evaluaciones de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos.

En este contexto, el Reglamento de la ley establece, entre otros:

a. Principios básicos:

- **Independencia.** Las evaluaciones que se practiquen deben ser ejecutadas por evaluadores externos al sector público (paneles de expertos, universidades, entidades consultoras u organismos internacionales) con competencia en el área de la evaluación, y seleccionados a través de concursos y licitaciones públicas.
- **Transparencia.** Los informes finales de cada evaluación deben ser enviados a la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional y a las instituciones públicas con responsabilidades sobre la toma de decisiones que afectan al programa o institución respectiva. Además dichos informes estarán disponibles a través de la página Web de la Dirección de Presupuestos y, en la biblioteca de esta Institución.

b. Instancias e instituciones, con funciones específicas:

- **Comité Interministerial.** Conformado por un representante del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, quien lo preside. Este Comité tiene por objeto asegurar que el desarrollo de las evaluaciones sea consistente con las políticas gubernamentales; que las conclusiones que surjan de este proceso sean conocidas por las instituciones que lo conforman y; que se disponga de los apoyos técnicos y coordinaciones necesarias para el buen desarrollo del mismo, especialmente en los procesos de selección de programas y selección de consultores.
- **Dirección de Presupuestos.** Tiene la responsabilidad de la ejecución adecuada de las evaluaciones. Le corresponde especialmente llevar a efecto el proceso de selección de programas a evaluar; definir los diseños metodológicos y operativos; proveer los recursos para su funcionamiento; administrar su operación; analizar y aprobar los informes de avance y final señalando las observaciones que estime convenientes; recibir y enviar los informes de evaluación al Congreso Nacional e instituciones públicas; integrar los resultados de la evaluación al ciclo presupuestario y; establecer compromisos institucionales de mejoramiento de los programas evaluados.
- **Instituciones Evaluadas.** Participan en el proceso a través de las siguientes actividades: i) proveer de información para su entrega al equipo evaluador, al inicio del proceso, y de cualquier otra información disponible y necesaria durante la evaluación. ii) participar en todas aquellas reuniones que soliciten los evaluadores y el Ministerio de Hacienda, para analizar aspectos específicos durante la evaluación. iii) revisar y emitir comentarios a los informes intermedios y finales de la evaluación, para ser entregados a los evaluadores a través del

2 Reglamento N° 1177, 17 de diciembre 2003.

Ministerio de Hacienda. iv) definir las acciones necesarias para mejorar los resultados del programa estableciendo compromisos institucionales con la Dirección de Presupuestos sobre la base de las recomendaciones efectuadas en la evaluación. v) informar a la Dirección de Presupuestos del cumplimiento de los compromisos institucionales semestralmente y en el proceso de formulación del presupuesto de cada año, de conformidad con las instrucciones que el Ministerio de Hacienda imparta al efecto.

c. Los tipos de evaluaciones descritos en detalle en las Líneas de Evaluación de la sección 2.1.1.

2.3 Relación con el Congreso BUN/CbU

Cada año, en el marco de la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos (septiembre - diciembre), los programas públicos e instituciones a evaluar son acordados con el Congreso Nacional, a través de la Comisión Mixta de Presupuestos, a partir de una propuesta del Ejecutivo. Dicho compromiso se plasma a través de un Protocolo de Acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso Nacional o queda establecido por una resolución exenta del Ministerio de Hacienda³.

Asimismo, todos los informes finales de evaluación son enviados al Congreso y sus resultados son presentados ya sea en el marco de la tramitación de la ley o de la evaluación de la gestión financiera de cada año.

En el año 2017 las instituciones a cargo de programas evaluados en 2016 y calificados con desempeño insuficiente debieron elaborar e informar directamente a la Comisión Mixta el cronograma de trabajo, los compromisos institucionales adquiridos y la evolución del desempeño del programa.

2.4 Estadísticas

Desde su creación en 1997 el sistema de evaluación ex post ha comprometido el desarrollo de un total de 421 evaluaciones de programas e instituciones, de las cuales se han terminado y enviado al Congreso 403. El resto de las evaluaciones está actualmente en desarrollo o será licitada próximamente. Las 421 evaluaciones comprometidas implican 583 programas e instituciones evaluados o por evaluar tal como se señala en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Programas e Instituciones Evaluadas*, Según Línea de Evaluación, Periodo 1997 - 2017

Línea de evaluación	N° de Evaluaciones	N° de Programas e Instituciones	Participación por Línea (%)
Evaluación del Gasto Institucional (EGI)	31	50	8,6%
Evaluación de Impacto (EI)	40	124	21,3%
Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG)	325	384	65,9%
Evaluación de Programas Nuevos (EPN)	13	13	2,2%
Evaluación Focalizadas de Ámbito (EFA)	12	12	2,1%
Total general	421	583	100,0%

(*) Se consideran las evaluaciones terminadas, en curso y aquellas por licitar

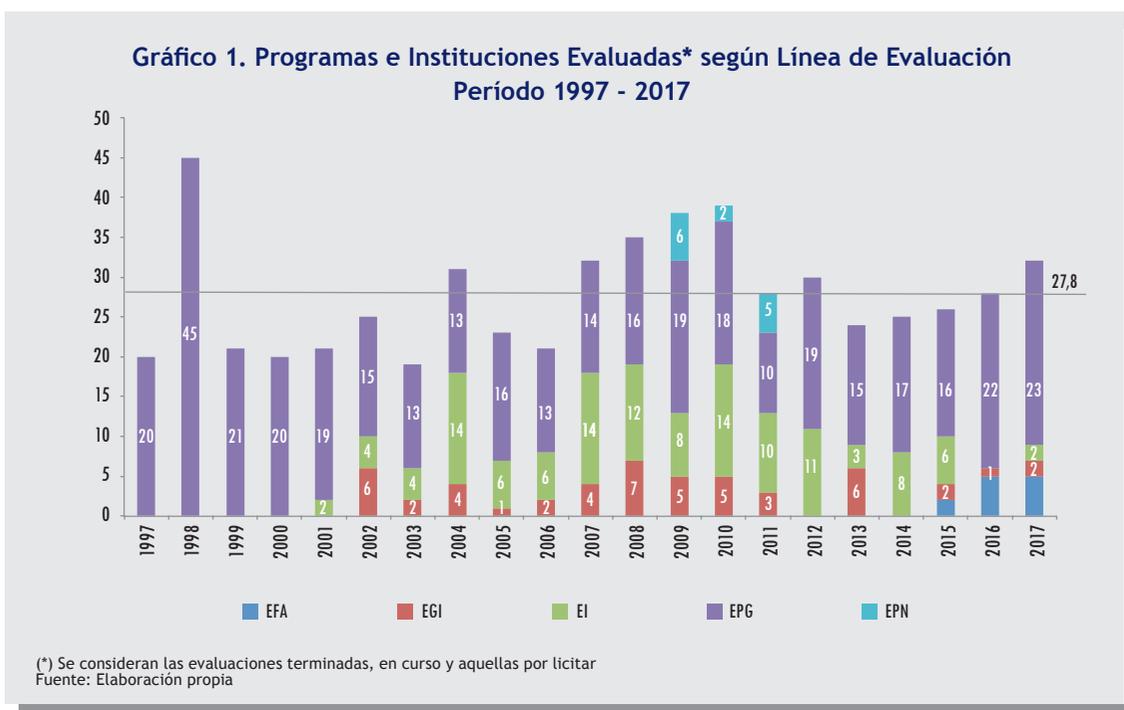
3 En el resto del documento se habla de año de protocolo independiente de si existe un protocolo de acuerdo o el compromiso de evaluaciones se estableció a través de resolución.

En el cuadro 2 se muestra el detalle de las evaluaciones terminadas. En la línea EFA, dada su reciente creación, recién se están desarrollando las primeras evaluaciones, mientras que en la línea de EPN desde el año 2011 no se han comprometido nuevas evaluaciones.

Cuadro 2
Evaluaciones de Programas e Instituciones Terminadas, según Línea de Evaluación, Período 1997 - 2017

Línea de evaluación	N° de Evaluaciones	N° de Programas e Instituciones	Participación por Línea (%)
Evaluación del Gasto Institucional (EGI)	27	46	8,2%
Evaluación de Impacto (EI)	37	116	20,7%
Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG)	325	384	68,6%
Evaluación de Programas Nuevos (EPN)	13	13	2,3%
Evaluación Focalizadas de Ámbito (EFA)	1	1	0,2%
Total general	403	560	100,0%

El gráfico N°1 muestra el número de evaluaciones en el período 1997 - 2017 por línea. La mayor parte de las evaluaciones se han desarrollado a través de la línea de evaluación de programas gubernamentales (EPG), seguidos por las evaluaciones de impacto (EI), las evaluaciones de gasto institucional (EGI), las evaluaciones de programas nuevos (EPN) y las Evaluaciones Focalizadas de Ámbito (EFA). Lo anterior, refleja cómo se han ido incorporando las líneas al sistema de evaluación ex-post. Tal como muestra el gráfico N°1, el número promedio de programas e instituciones evaluadas por año es 27,8.



Por otro lado, en el cuadro 3 se resumen los resultados de las evaluaciones según cuatro categorías: Buen Desempeño, Desempeño Suficiente, Desempeño Insuficiente, Resultados No Demostrados⁴. Para el periodo 2011-2017 la mayoría ha sido calificado con desempeño insuficiente (casi 60%); y solo un 2,9% de los programas ha sido evaluado con un desempeño destacado (Buen desempeño)⁵.

Cuadro 3
Programas Evaluados Terminados, Según Clasificación, Período 2011 - 2017

Clasificación	EI	EPG	EPN	EFA	N° Programas	Porcentaje
Buen Desempeño	1	4			5	3,4%
Desempeño Insuficiente	17	66	1	1	85	57%
Desempeño Suficiente	3	37	2		41	27,5%
Resultados no Demostrados		15	3		18	12,1%
Total General Periodo	21	122	6	1	149	100%

4 En el anexo 1a se presentan las descripciones de cada una de las categorías actualmente utilizadas.

5 Para el periodo 2000-2010 las evaluaciones eran clasificadas en cinco categorías de acuerdo a los cambios que debían implementarse en el programa. A partir de 2011 se comenzó a utilizar la nueva categorización asociada al desempeño del programa. En el anexo 1b se presenta la serie completa 2000-2017.

III. INDICADOR DE COBERTURA

Con la finalidad de identificar la cobertura de las evaluaciones ex-post, y de sus distintas líneas, este capítulo desarrolla una metodología de cálculo que permite analizar la evolución año a año del presupuesto evaluado, así como también, un análisis agregado en el tiempo.

A continuación, en el capítulo IV, se presenta un conjunto de indicadores, con distintos niveles de desagregación, que permite examinar la evolución de la cobertura a nivel general y para las distintas partidas presupuestarias. Se analizan todas las líneas de evaluación de manera integrada, así como también la desagregación por evaluaciones institucionales y de programas.

3.1 Metodología de Cálculo de los Indicadores de Cobertura

3.1.1 Definición General

La cobertura se define como las evaluaciones de programas e instituciones que se han realizado en un determinado periodo de tiempo en relación al total de programas e instituciones evaluables en el mismo periodo. De manera general se definen los siguientes grupos de indicadores:

- Cobertura a nivel de instituciones que se calcula en dos modalidades: a) cantidad de instituciones evaluadas dentro del total de instituciones evaluables, y por otro lado, b) presupuesto asociado a las instituciones evaluadas dentro del presupuesto evaluable. Se presentan los resultados por periodos, además del agregado al año 2017.
- Cobertura a nivel de programas que también se calcula en dos modalidades: a) cantidad de programas evaluados en relación al total de programas evaluables¹, y por otro lado, b) presupuesto de los programas evaluados en relación al presupuesto evaluable. Estos indicadores se analizan de manera anual, por periodos y agregado al año 2017.
- Cobertura integrada de programas e instituciones que considera el presupuesto total de programas e instituciones evaluadas en relación al **presupuesto evaluable**. La cobertura integrada se calcula de manera anual, por periodos y agregada para el año 2017.

Las fórmulas generales correspondientes son:

$$cobertura_t = \frac{\text{número de programas y/o instituciones evaluadas}_t}{\text{total de programas y/o instituciones}_t} \quad (1)$$

$$cobertura \text{ a nivel de presupuesto}_t = \frac{\text{Presupuesto programas y/o instituciones evaluadas}_t}{\text{Presupuesto evaluable}_t} \quad (2)$$

1 La lista de los programas evaluables se construye en base a la información publicada en la página del Ministerio de Desarrollo Social “Banco Integrado de Programas Sociales”, www.bips.cl, así como de los programas no sociales monitoreados por Dipres.

Tal como se presenta en las siguientes secciones, estas coberturas se calculan separadamente para programas e instituciones; y también se construye un indicador integrado (de programas e instituciones) que permite una mirada global de la cobertura del sistema de evaluaciones ex-post.

Indicadores de Flujo y Stock

El cálculo de los indicadores se realiza según el período de tiempo considerado en 2 dimensiones. La primera, considera indicadores que entregan información vinculada a cada cohorte de evaluación según año de protocolo (referidos como indicadores de flujo). La segunda, indicadores que entregan información agregada en el tiempo, según periodos conformados por varios años o agregados a 2017 (referidos como indicadores de stock).

3.1.2 Definiciones Metodológicas

Tanto a nivel de instituciones como de programas, la cobertura considera las evaluaciones según los años de protocolo, es decir el año en que se comprometió cada evaluación.

Las definiciones específicas de los numeradores y denominadores de cada uno de los indicadores se presentan en la siguiente sección. No obstante, hay definiciones metodológicas transversales, que se enuncian a continuación:

- *Cálculo del Numerador*

El numerador está compuesto por los programas y/o instituciones que han sido evaluadas en un periodo determinado (ya sea en un año en particular o un periodo de años según corresponda de acuerdo a la definición del indicador). El año de cada evaluación de programa o institución corresponde a su año de protocolo, independiente del periodo de tiempo en que efectivamente haya finalizado o se haya llevado a cabo dicha evaluación.

En el caso de indicadores de cobertura presupuestaria, la construcción del numerador considera los presupuestos de todos los programas e instituciones evaluadas en un periodo de tiempo, actualizados según el factor de actualización correspondiente (ya sea un año t en particular o un periodo de tiempo). Para los valores expresados en dólares, se utilizó el tipo de cambio vigente en t, que corresponde al valor del dólar utilizado en la Ley de Presupuestos de cada año².

- *Cálculo del Denominador*

El denominador corresponde al número total de programas y/o instituciones evaluables según corresponda. En el caso de las instituciones corresponde a la totalidad de instituciones públicas que formulan presupuesto, excluyendo organismos autónomos como el Congreso Nacional, el poder Judicial, la Contraloría General del República y el Ministerio Público. En el caso de programas corresponde a la Oferta Programática vigente (programas no sociales con monitoreo desde Dipres y Banco Integrado de Programas Sociales de MDS).

Para los indicadores de cobertura a nivel de presupuesto el denominador corresponde al **presupuesto evaluable** de cada año, el cual se construye a partir del **presupuesto neto**

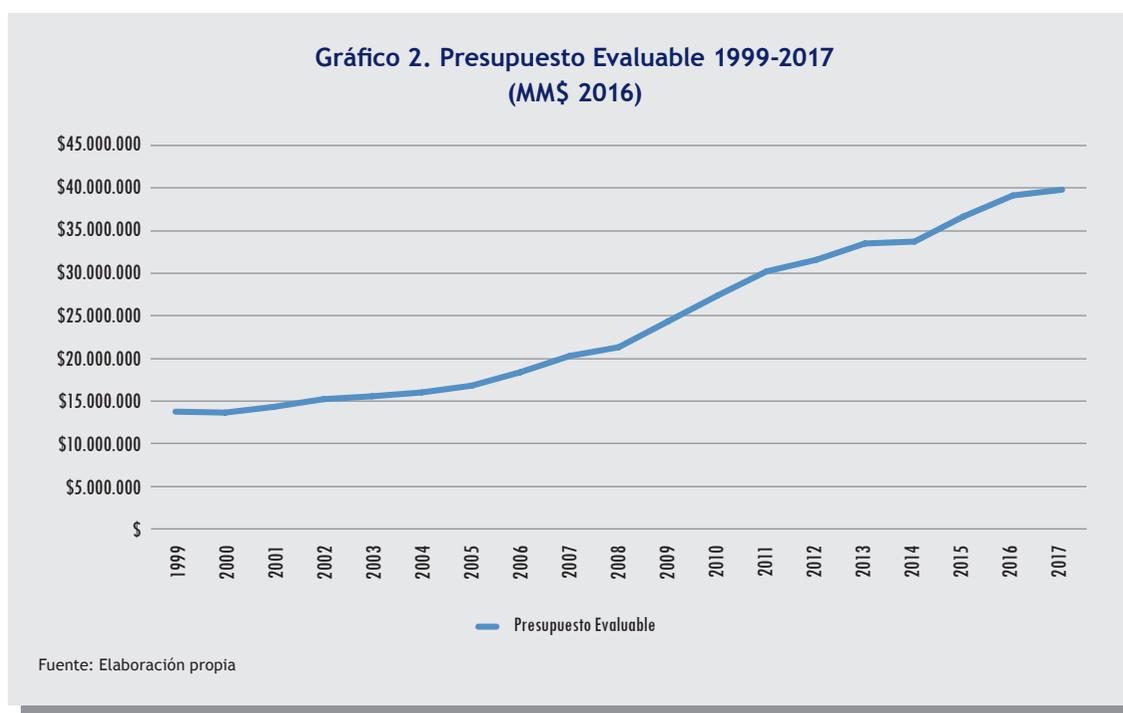
² Ver valor dólar utilizado en tabla del anexo 3.

excluyendo determinadas Partidas Presupuestarias debido a su independencia del Poder Ejecutivo, lo que las deja fuera del alcance evaluativo de Dipres. Estas entidades, son las siguientes:

- Partida 02 Congreso Nacional
- Partida 03 Poder Judicial
- Partida 04 Contraloría General de la República
- Partida 23 Ministerio Público

En el caso de los indicadores de stock, que utilizan un periodo de tiempo superior a un año, en el denominador se considera el **presupuesto evaluable del último año** del periodo para el cual se calcula el indicador.

Dada la información disponible, el **presupuesto evaluable se construye para el periodo 1999-2017**, tal como se presenta en el gráfico 2, donde se aprecia un aumento sostenido durante todo el periodo analizado.



Otros supuestos y limitaciones a considerar en el análisis de los indicadores son:

- El presupuesto de cada programa e institución evaluada corresponde al presupuesto reportado en el respectivo informe de evaluación. En los casos puntuales en que no se reporta esta información, se utiliza la información que la ley de presupuestos le asigna al programa para el año de evaluación según protocolo³.

3 De los 583 programas evaluados, en 42 casos sus informes no reportan el monto evaluado. En esos casos, que corresponden a 7,2%

- Para la actualización de los presupuestos de los programas gubernamentales e instituciones evaluadas en el año t, se utilizan los factores de actualización monetaria disponibles a Diciembre del año 2016.
- Se incluyen en el análisis todas las evaluaciones de los programas gubernamentales o instituciones, aunque hayan sido evaluados más de una vez y/o en distintas líneas evaluativas.
- Los programas evaluados que en la actualidad ya no existen se siguen considerando en el cálculo de los indicadores del año respectivo y en el stock. Lo mismo ocurre para aquellas instituciones que han desaparecido o se han fusionado con otras.
- Se consideran todas las evaluaciones comprometidas en cada año. En algunos años se realizaron además algunas evaluaciones específicas no incluidas en el protocolo o el decreto correspondiente las que también son consideradas en el cálculo de los indicadores⁴.
- Se excluyen las evaluaciones que si bien fueron definidas en los protocolos o decretos correspondientes, por razones fundadas no se realizaron (por ejemplo la evaluación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) de la Junaeb ya que el mecanismo de repartición de raciones PAE fue revisado por el Banco Mundial en el marco de un “*Public Expenditure Review*” llevado a cabo en 2016)⁵.
- Toda la línea EPG se considera como evaluación de programas, aun cuando en algunos casos específicos se han realizado evaluaciones de instituciones.
- Toda la línea EGI se considera como evaluación institucional, aun cuando hay algunas evaluaciones específicas que no han abordado directamente una institución, como es el caso, por ejemplo, de la evaluación de la “Red de Urgencias”.

3.2 Indicador de Cobertura a Nivel de Instituciones

La metodología de cobertura considera que las Instituciones son evaluadas mediante la línea Evaluaciones de Gasto Institucional (EGI) -ex ECG-. Dado que estas evaluaciones pueden durar más de un año en su desarrollo, para realizar las estimaciones se considera el año de protocolo y las coberturas a nivel de presupuesto se estiman por periodos.

Indicador 1: “Número de Instituciones evaluadas en relación al total de instituciones evaluables”

En primer lugar, se calcula el indicador de flujo que corresponde al total de instituciones evaluadas en el año t sobre el total de instituciones evaluables en cada año.

$$\text{Indicador 1.a} = \frac{\sum (EGI)_t}{\text{Total Instituciones Evaluables}_t}$$

de los programas evaluados se utiliza información del programa según Ley de Presupuestos.

4 En total se han llevado a cabo 4 evaluaciones no consideradas en protocolos o decretos correspondientes. El listado de esas evaluaciones se presenta en el anexo 2.

5 En el anexo 2 se presenta el listado completo de evaluaciones comprometidas y no realizadas, explicitando las razones cuando corresponde.

Adicionalmente se calcula el indicador de stock que corresponde al porcentaje de instituciones evaluadas desde 2002 hasta el año t en relación al total de instituciones evaluables.

$$\text{Indicador 1.b} = \frac{\sum_{2002}^t (EGI)}{\text{Total Instituciones Evaluables}_t}$$

Indicador 2: “Presupuesto de instituciones evaluadas en relación al presupuesto evaluable”

Se calcula por períodos y muestra la relación entre el total de presupuesto asignado anualmente a las instituciones evaluadas en el periodo, en relación al presupuesto evaluable del último año del periodo t_f

$$\text{Indicador 2.a} = \frac{\sum (\text{Presupuestos EGI})_t}{\text{Presupuesto evaluable}_{t_f}}$$

Por último, se calcula el indicador de stock final que corresponde al porcentaje de presupuesto evaluado de instituciones desde 2002 en relación al presupuesto total evaluable en el último año (2017).

$$\text{Indicador 2.b} = \frac{\sum_{2002}^{2017} (EGI)}{\text{Presupuesto evaluable}_{2017}}$$

3.3 Indicador de Cobertura a Nivel de Programas

Tal como se indicó previamente, los programas gubernamentales son evaluados mediante cuatro líneas: EPG, EI, EPN, EFA. Cada uno de los programas cuenta con un presupuesto evaluado, que se obtiene de lo reportado en el correspondiente informe de evaluación. En los casos en que la información no está disponible en el respectivo informe, se utiliza, para la estimación de cobertura, la información del programa según ley de presupuestos del año correspondiente. En base a esta información, se calculan los siguientes indicadores:

Indicador 3: “Programas evaluados en relación al total de Programas”

$$\frac{\sum (EPG + EI + EPN + EFA)_t}{\text{Total Programas}_{t_f}}$$

Este es un indicador de stock, que muestra el total de programas gubernamentales evaluados en un período de tiempo en relación al total de programas en dicho período. Dada la disponibilidad de

información, el indicador se calcula para el período 2012-2017 considerando como denominador a oferta vigente de programas (2017).

Indicador 4: “Presupuesto evaluado de programas gubernamentales en relación al presupuesto evaluable en el año t ”

En primer lugar se calcula el indicador de flujo que corresponde al total de presupuesto de los programas gubernamentales evaluados en relación al presupuesto evaluable de cada año.

$$\text{Indicador 4.a (flujo)} = \frac{\sum \text{Presupuesto (EPG + EI + EPN + EFA)}_t}{\text{Presupuesto evaluable}_t}$$

Adicionalmente se calcula el indicador de stock que corresponde al porcentaje de presupuesto evaluado de programas gubernamentales en el período en relación al total del presupuesto evaluable en el último año del período.

$$\text{indicador 4.b (stock)} = \frac{\sum_{1997}^t (\text{EPG} + \text{EI} + \text{EPN} + \text{EFA})}{\text{Presupuesto evaluable}_t}$$

También se calcula el indicador de stock final que corresponde al porcentaje de presupuesto evaluado de programas gubernamentales desde 1999 en relación al presupuesto total evaluable en el último año (2017). Este indicador muestra el total histórico del presupuesto evaluado de programas en relación al presupuesto programático evaluable⁶.

Indicador 5: “Presupuesto evaluado de programas por periodos en relación al presupuesto evaluable”

Se calcula por periodos y muestra la relación entre el total de presupuesto de programas evaluado en el periodo, en relación al presupuesto evaluable del último año del periodo t_f

$$\text{Indicador 5} = \frac{\sum (P \text{ EPG} + \text{EI} + \text{EPN} + \text{EFA})_t}{\text{Presupuesto evaluable}_{t_f}}$$

3.4 Indicador de Cobertura Integrado

Indicador 6: “Presupuesto evaluado de programas e instituciones en el año t en relación al presupuesto evaluable para el año t ”

En primer lugar se calcula el indicador de flujo, que entrega la información de manera agregada en

6 Considerar que para el año 2001, 2009 y 2015 se incorporan nuevas líneas evaluativas, EI, EPN y EFA respectivamente, lo que debe considerarse en la interpretación de los datos.

relación a la magnitud del presupuesto evaluable en un determinado año. A nivel de flujo, permite identificar la magnitud del presupuesto nacional evaluado en programas e instituciones en conjunto para cada año t.

$$\text{Indicador 6.a (flujo)} = \frac{\sum (EPG + EI + EPN + EFA + EGI)_t}{\text{Presupuesto evaluable}_t}$$

Adicionalmente se calcula el indicador de stock que corresponde al porcentaje de presupuesto evaluado de programas gubernamentales e instituciones en el periodo desde 1997 al año t en relación al total del presupuesto evaluable en el último año del periodo (t):

$$\text{Indicador 6.b (stock)} = \frac{\sum_{1997}^t \sum (EPG + EI + EPN + EFA + EGI)_t}{\text{Presupuesto evaluable}_t}$$

Bajo el supuesto de que en algún momento del tiempo se habrán evaluado todas las instituciones y programas (es decir, el total nacional sea igual al presupuesto evaluable), se espera que este indicador se acerque al valor 1.

También se calcula el indicador de stock final que corresponde al porcentaje de presupuesto evaluado de programas e instituciones desde 1999 en relación al presupuesto total evaluable en el último año (2017). Este indicador muestra el total histórico del presupuesto evaluado de programas en relación al presupuesto evaluable.

Indicador 7: “Presupuesto evaluado de programas e instituciones por periodo en relación al presupuesto evaluable”

$$\text{Indicador 7} = \frac{\sum (EPG + EI + EPN + EFA + EGI)_t}{\text{Presupuesto evaluable}_{t_f}}$$

Este indicador muestra la relación entre el total de presupuesto de programas e instituciones evaluado en el periodo, en relación al presupuesto evaluable del último año del periodo t_f

IV. RESULTADOS

4.1 Cobertura Evaluaciones Institucionales

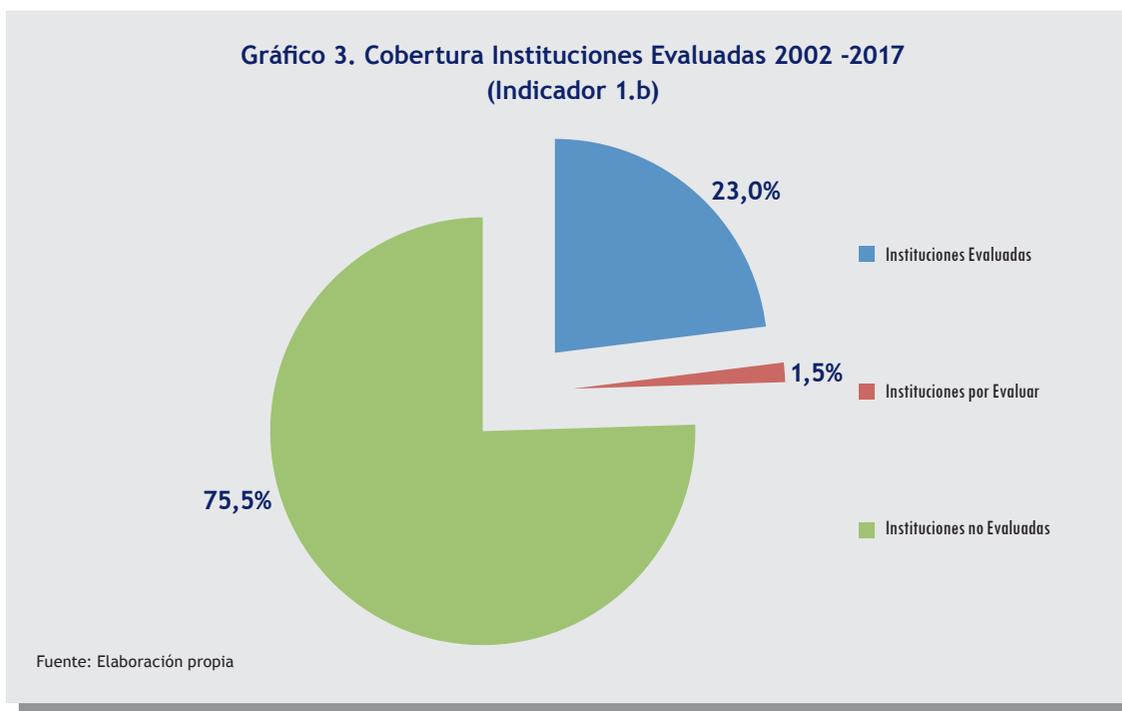
En el período 2002-2017 se ha comprometido la evaluación de 50 instituciones a través de la línea de Evaluación del Gasto Institucional, de las cuales se ha terminado el 94% quedando el 6% restante aún en desarrollo (tres evaluaciones correspondientes a los protocolos 2016 y 2017).

Cuadro 4
Número de Instituciones Evaluadas y Cobertura. Periodo 2002-2017
(Indicador 1.a - 1.b)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2015	2016	2017
Instituciones Evaluadas	6	2	4	1	2	4	7	5	5	3	6	2		
Instituciones por Evaluar													1	2
Total	6	2	4	1	2	4	7	5	5	3	6	2	1	2
Instituciones Evaluables	171	175	177	189	190	190	194	196	196	199	202	203	204	204
Indicador 1.a	3,5%	1,1%	2,3%	0,5%	1,1%	2,1%	3,6%	2,6%	2,6%	1,5%	3,0%	1,0%	0,0%	0,0%
Indicador 1.b														
(instituciones evaluadas)	3,5%	4,6%	6,8%	6,9%	7,9%	10,0%	13,4%	15,8%	18,4%	19,6%	22,3%	23,2%	23,0%	23,0%
Indicador 1.b (incluye por evaluar)													23,5%	24,5%

Fuente: Elaboración propia.

Las instituciones evaluadas representan un 23% de las instituciones existentes en 2017 y la cobertura total alcanzará un 24,5% una vez que se concluyan todas las evaluaciones comprometidas (Gráfico 3).



A nivel de presupuesto la cobertura por periodos alcanza su peak en el periodo 2005 - 2010 alcanzando un 18,4% del presupuesto evaluable. En el primer periodo en solo tres años se contó con evaluaciones institucionales.

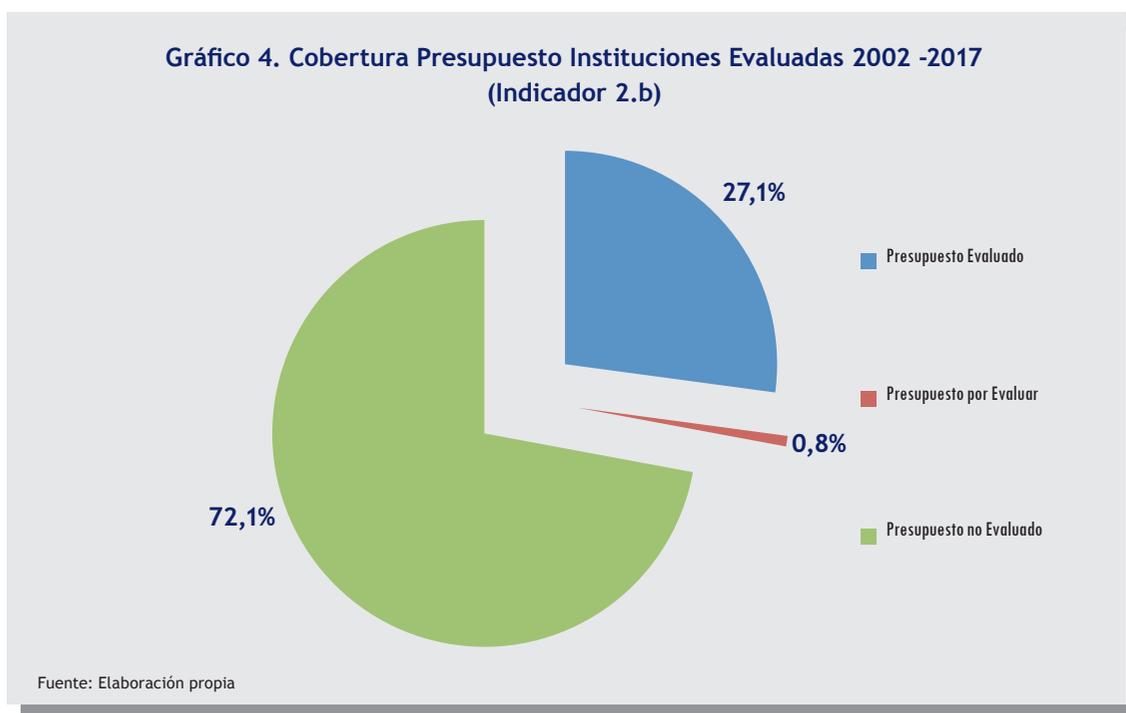
Cuadro 5
Cobertura Presupuesto Instituciones Evaluadas por periodos (MM\$2016)
(Indicador 2.a)

Septenios	Evaluado	Evaluable	Cobertura (Indicador 2)
P1 (1999-2004)	\$ 505.230	\$ 16.000.135	3,2%
P2 (2005-2010)	\$ 5.034.716	\$ 27.394.764	18,4%
P3 (2011-2017)	\$ 5.562.878	\$ 39.781.879	14,0%

Fuente: Elaboración propia. Considera evaluaciones terminadas y comprometidas.

A nivel agregado durante el periodo 2002-2017 se observa que la cobertura de las instituciones evaluadas alcanza un 27,1%, el cuál alcanzaría un 27,9% una vez que finalicen las evaluaciones comprometidas. Es importante señalar que el indicador agregado de dicho periodo no es similar a la suma de las coberturas por sub-periodos, ya que el denominador es distinto. Tal como se señaló en la sección que describe la metodología, el denominador corresponde al presupuesto evaluable del último año del periodo de análisis.

Gráfico 4. Cobertura Presupuesto Instituciones Evaluadas 2002 -2017
(Indicador 2.b)

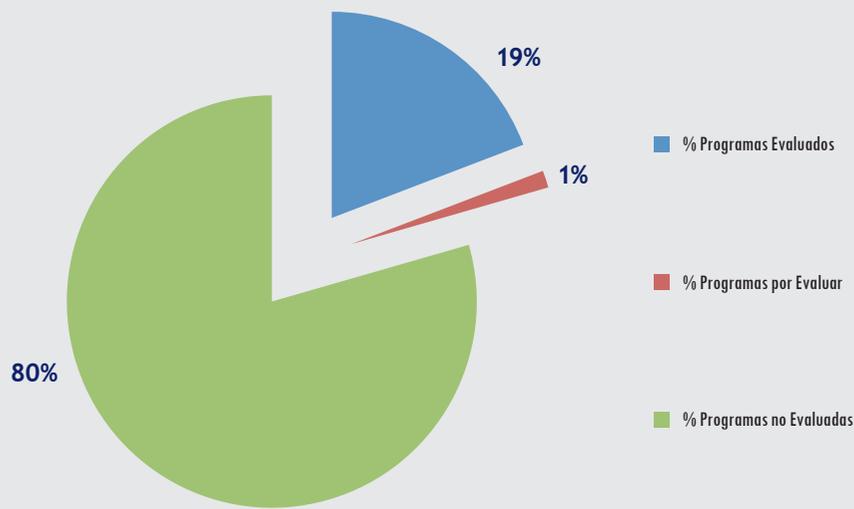


4.2 Cobertura de Evaluaciones de Programas

El número de programas evaluados en el periodo 2012-2017 representa cerca del 20% de total de programas existentes en la actualidad¹. Este indicador sólo se calcula como stock para el año 2017, ya que no se cuenta con una serie año a año del número de programas vigentes. Así como el presupuesto ha ido aumentando, es posible que también haya crecido el número de programas vigentes, pero no es un dato que se pueda corroborar con la información que actualmente se encuentra sistematizada.

¹ Esto de acuerdo a la información agregada de programas no sociales con monitoreo Dipres y programas sociales con seguimiento MDS (número que se considera como la oferta vigente de programas al 2017).

**Gráfico 5. Cobertura Programas Evaluados 2012 - 2017
(Indicador 3)**



Fuente: Elaboración propia

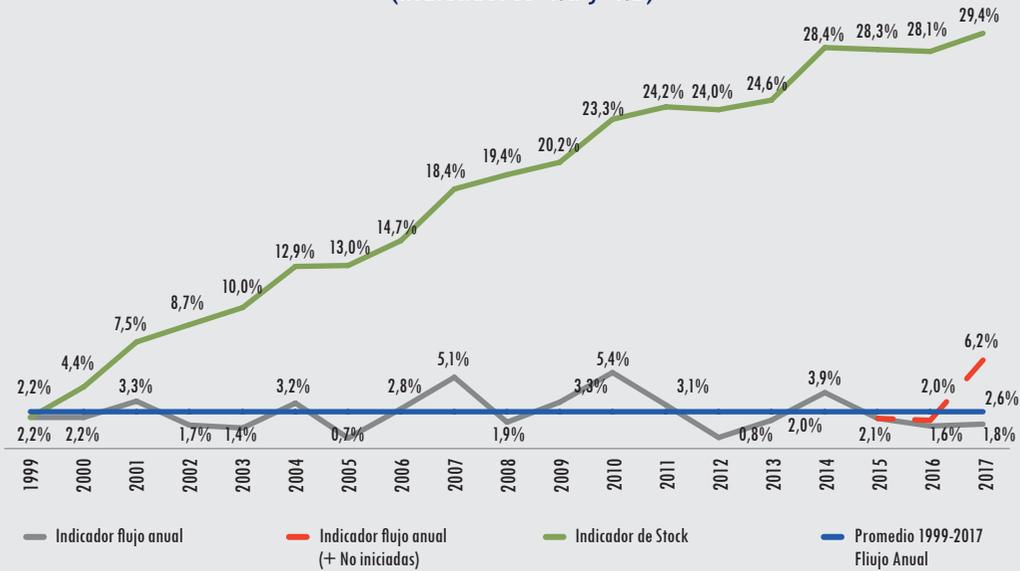
En el periodo 1999-2017 el indicador de cobertura a nivel de presupuesto asociado a programas evaluados, muestra que la cobertura anual de las evaluaciones se mueve, en promedio, en torno al 2,6% del presupuesto evaluable (línea azul en gráfico 6)². Lo anterior indica que anualmente un 2,6% del presupuesto evaluable es sometido a una evaluación de programa.

Tal como se observa en el gráfico 6 el porcentaje de cobertura oscila entre un máximo de 5,4% en el año 2010 y un mínimo de 0,7% observado en el año 2005. Para el año 2017 la cobertura de evaluaciones terminadas es de 1,8%, pero alcanzará un valor de 6,2% una vez que finalicen todas las evaluaciones comprometidas y actualmente en desarrollo, transformándose así en el año de mayor cobertura anual.

El gráfico 6 también señala el indicador de stock, que muestra que en la actualidad poco menos del 30% de presupuesto evaluable está vinculado a programas que han sido parte de un proceso evaluativo entre 1999 y 2017

²

Gráfico 6. Cobertura Programas Evaluados 1999 - 2017
(Indicadores 4.a y 4.b)



El cuadro 6 muestra el análisis por periodos.

Cuadro 6
Cobertura Presupuesto Programas Evaluados por Periodos (MM\$2016)
(Indicador 5)

Periodos	Evaluado	Evaluable	Cobertura (Indicador 5)
P1 (1999-2004)	\$ 2.065.453	\$ 16.000.135	12,9%
P2 (2005-2010)	\$ 4.327.758	\$ 27.394.764	15,8%
P3 (2011-2017)	\$ 7.231.990	\$ 39.781.879	18,2%

Fuente: Elaboración propia. Considera evaluaciones terminadas y comprometidas.

4.3 Cobertura Total: Indicador Integrado

Para el periodo 1999-2017 el indicador integrado (Instituciones más programas³) muestra que la cobertura de las evaluaciones se mueve en promedio en torno al 4,9% de presupuesto evaluable anual (línea azul en gráfico 7)⁴. En otras palabras, para cada año, en promedio, el 4,9% del presupuesto evaluable ha estado sujeto a alguna evaluación (ver gráfico 7)⁵. Descontando los años 2007 y 2011, en que se realizaron las evaluaciones de Gasto Institucional del Instituto de Normalización Previsional (INP) y FONASA, respectivamente, el promedio de cobertura anual alcanza el 2,9%.

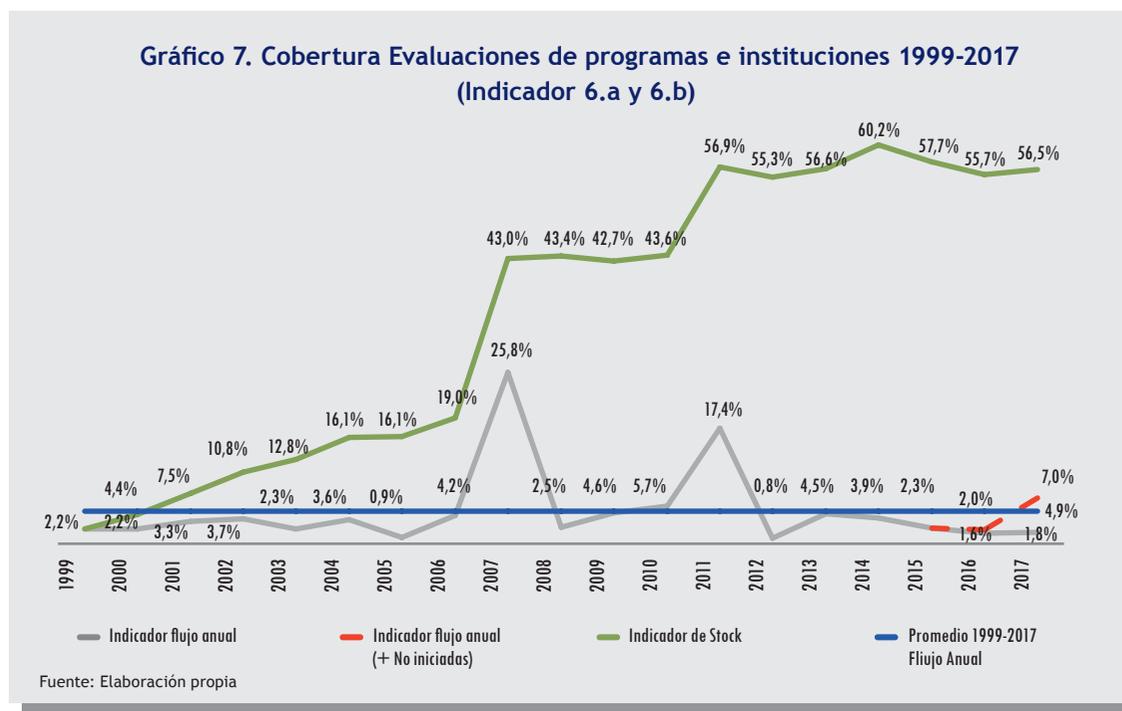
Es importante destacar que las tasas de cobertura se han mantenido relativamente constantes en el período analizado. Lo anterior, muestra esfuerzos significativos en materia de evaluación, los que se han mantenido en el tiempo. En un escenario, en que el presupuesto ha crecido sostenidamente

3 Indicadores 6.a y 6.b de acuerdo a las definiciones del capítulo III.

4 Este cálculo incluye las evaluaciones comprometidas no iniciadas.

5 La cobertura promedio se estima como el promedio simple de las coberturas año a año (flujo).

(ver gráfico 2), también ha sido necesario incrementar los esfuerzos en evaluación de manera de mantener similares niveles de cobertura.



En términos acumulados (indicador de stock de gráfico 7) se observa que 56,5% del presupuesto evaluable de 2017, está vinculado a programas o instituciones que alguna vez han sido parte de un proceso evaluativo durante el periodo 1999-2017. El indicador de stock está fuertemente influenciado por las dos evaluaciones institucionales de los años 2007 y 2011, años en que la cobertura acumulada da saltos significativos (que corresponde a evaluaciones de INP y Fonasa, respectivamente)

En el otro extremo, tal como se observa en el gráfico 7, hay años en que la cobertura acumulada disminuye (2009, 2012 y 2015). Esto se explica porque las expansiones en el presupuesto evaluable son mayores que el presupuesto evaluado en esos años. En el caso específico del año 2016, la disminución se explica principalmente por la subestimación de la cobertura en esos años, debido a que no todas las evaluaciones han finalizado. El stock se construye considerando solo las evaluaciones terminadas.

El cuadro 7 muestra el análisis por periodos.

Cuadro 7
Cobertura Presupuesto Programas e Instituciones Evaluadas por Septenios (MM\$2016)
(Indicador 7)

Septenios	Evaluado	Evaluable	Cobertura (Indicador 7)
P1 (1999-2004)	\$ 2.570.683	\$ 16.000.135	16,1%
P2 (2005-2010)	\$ 9.362.474	\$ 27.394.764	34,2%
P3 (2011-2017)	\$ 12.794.868	\$ 39.781.879	32,2%

Fuente: Elaboración propia. Considera evaluaciones terminadas y comprometidas.

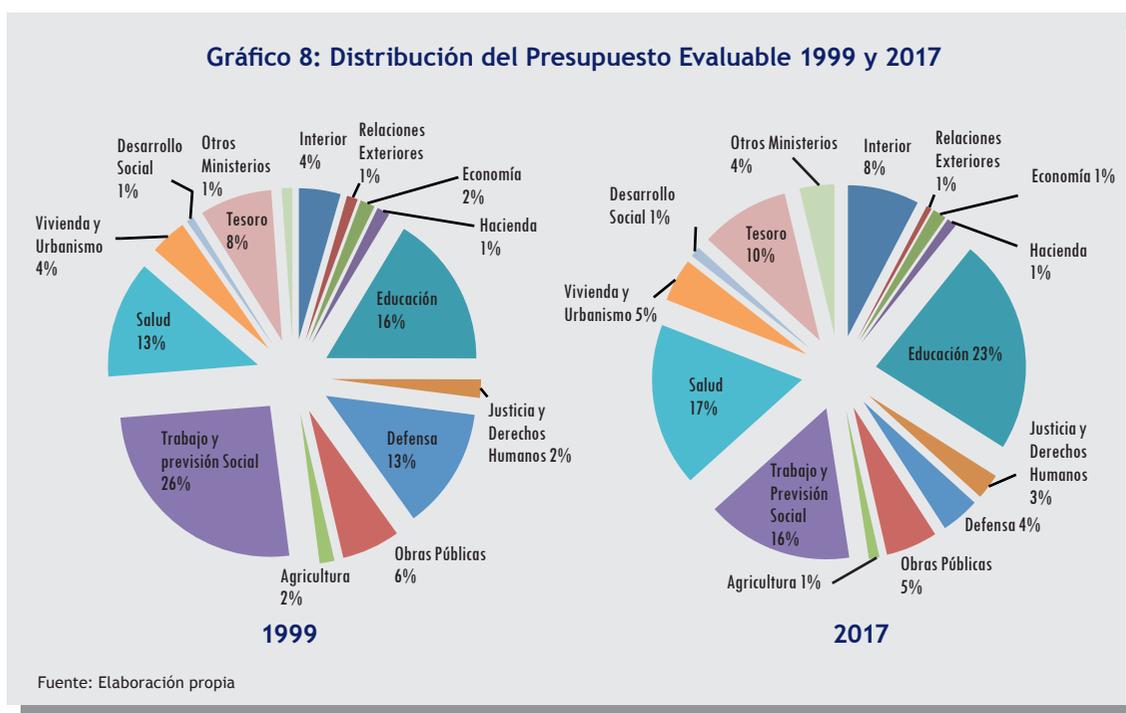
4.4 Cobertura por Partida Presupuestaria

4.4.1 Presupuestos por Partida Presupuestaria

Los Ministerios de Educación, Trabajo y Previsión Social y Salud concentran el 56% del presupuesto evaluable en el año 2017, al igual que en el año 1999 (55%). No obstante, en dicho año el ministerio de Trabajo y Previsión Social lideraba el ranking de tamaño, concentrando el 26% del presupuesto evaluable.

Por otro lado, un poco menos de un tercio del presupuesto está concentrado en los ministerios de Interior, Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Justicia, Economía, Agricultura, Defensa, Relaciones Exteriores y Desarrollo Social. Esta situación era similar para el año 1997.

Por último, el resto de los Ministerios solo agrupan el 4% del presupuesto evaluable, cifra que en el año 1999 solo era de un 1% (ver gráfico 8).



Los ministerios con mayor presupuesto evaluable concentran los mayores esfuerzos evaluativos. Durante el periodo 1999-2017 en el Ministerio de Salud se han evaluado instituciones y programas asociados a un monto de MM\$7.418.802 equivalente a poco más del 100% del presupuesto 2017 del Ministerio de Salud. Le siguen el Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MM\$5.580.294 equivalentes al 89% del presupuesto del Mintrab); Educación (MM\$2.783.077 equivalentes al 30% del presupuesto del Mineduc) y Vivienda y Urbanismo (MM\$2.309.566 equivalentes al 125% de presupuesto del Minvu)⁶.

6 En el anexo 3 se entregan los montos totales evaluados por ministerio en el periodo 1997-2017.

4.4.2 Coberturas

Respecto a las coberturas por Partida Presupuestaria (Ministerio) el gráfico 9 presenta el indicador de cobertura de programas por Ministerio para el periodo 2002 - 2017. Este corresponde al indicador 3 desagregado por partida presupuestaria.

En términos agregados la cobertura de programas para el periodo alcanza poco más del 20% (ver gráfico 5). Sin embargo, existe una importante heterogeneidad por Ministerios. Algunos con muy baja cobertura como Relaciones Exteriores, Minería, Bienes Nacionales y Energía con coberturas inferiores al 10%, mientras que otros ministerios presentan mayores tasas de cobertura como los Ministerios del Deporte y el Medio Ambiente. Es importante señalar que este indicador es sensible al tamaño de los ministerios (y su número de programas), por lo cual, pocas evaluaciones pueden implicar significativos valores en el indicador si existe una cantidad acotada de programas (caso del Ministerio de Medio Ambiente en que solo hay dos programas).



En el caso de los Ministerios más grandes, en términos de presupuesto y número de programas, las coberturas fluctúan entre el 15% y 30%. Ministerio del Trabajo y Previsión Social (15%), Ministerio de Educación (21,1%), Ministerio de Salud (25,7%) y Ministerio de Vivienda y Urbanismo (29,6%).

Respecto a las coberturas por ministerio a nivel de presupuesto, el cuadro 8 presenta los indicadores integrados (instituciones más programas) para el periodo 1999 -2017.

El único ministerio que ha tenido evaluaciones anuales durante todo el periodo analizado es el Ministerio de Educación. En promedio la cobertura anual alcanza al 2,7%, con un máximo de 9,9%

en el 2011. En los casos de los Ministerios de Salud y Trabajo y Previsión Social se observan varios años en los que no se han realizado evaluaciones (0,0% de cobertura) y sus promedios de cobertura están fuertemente influenciados por las dos grandes evaluaciones institucionales de FONASA e INP, respectivamente. La cobertura promedio del Ministerio de Salud es 8,4%, con un máximo de 88,9% en 2011 por la evaluación de FONASA. En el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, la cobertura promedio es 6,1%, con un máximo de 88,7% en el año 2007 por la evaluación del INP.

Otros ministerios que, al igual que Mineduc, han tenido evaluaciones en casi todos los años del periodo analizado corresponden al Ministerio de Interior y Seguridad Pública y al Ministerio de Desarrollo Social (considerando su continuidad con su predecesor legal el Ministerio de Planificación). En el primer caso, en 17 de los 19 años analizados, se observan evaluaciones y la cobertura en promedio anual es de 3,8%. En el segundo caso, en 18 años se observan evaluaciones y el promedio de cobertura anual es de 13,8%.

En la mayoría de los casos (años) en los que se observan saltos significativos en las coberturas corresponden a evaluaciones institucionales (Ministerio Agricultura, 2002; Ministerio de Hacienda - Aduanas, 2006; Ministerio de Bienes Nacionales, 2011; Ministerio de Salud - Fonasa, 2011).

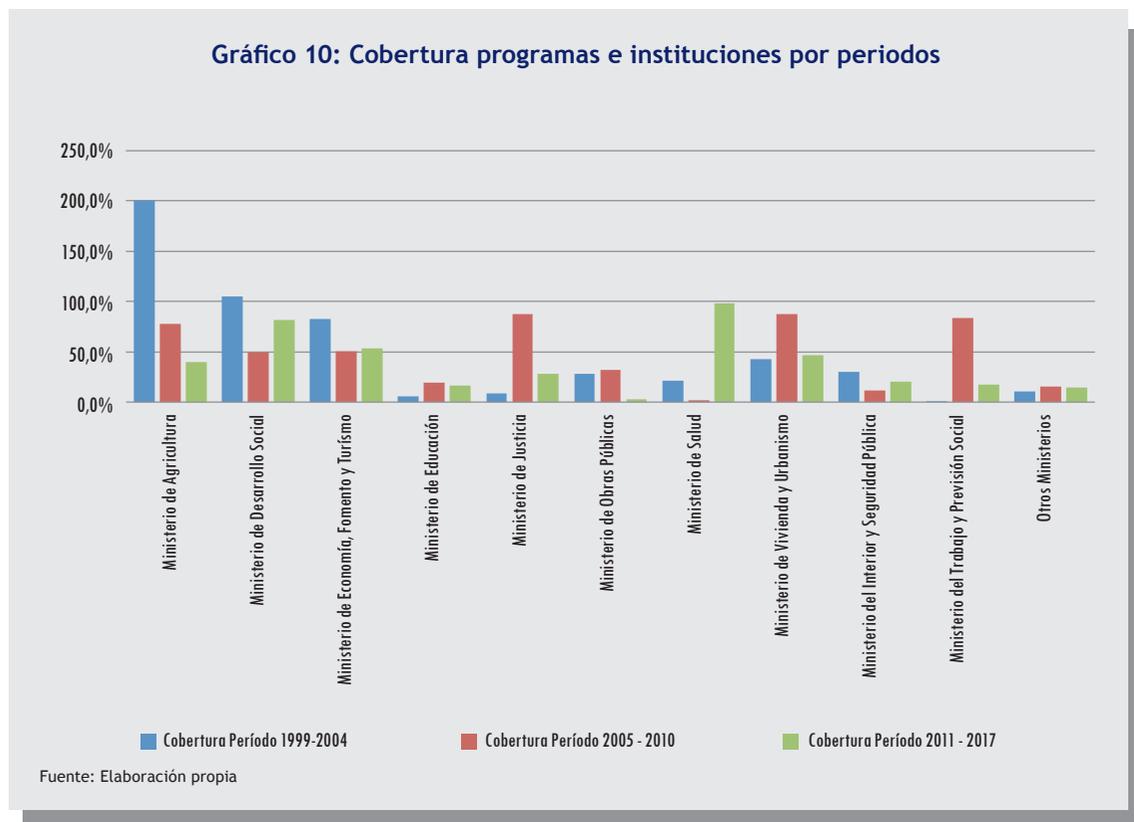
Cuadro 8
Tasas de Cobertura por partida presupuestaria: Indicador Integrado

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ministerio de Agricultura	2,4%	19,8%	1,3%	128,1%	0,0%	44,6%	28,9%	14,1%	26,0%	6,8%	13,1%	10,3%	3,0%	36,6%	1,5%	0,0%	5,2%	0,0%	0,0%
Ministerio de Bienes Nacionales	0,0%	0,0%	23,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	42,7%	0,0%	113,9%	0,0%	0,0%	0,0%	19,7%	0,0%	0,0%
Ministerio de Defensa Nacional	2,4%	0,4%	2,8%	0,0%	5,8%	0,6%	0,0%	0,0%	8,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ministerio de Desarrollo Social	19,6%	0,2%	35,4%	2,0%	19,4%	47,7%	0,0%	3,2%	2,2%	20,1%	18,6%	10,7%	25,5%	2,5%	2,1%	16,4%	3,2%	30,8%	2,5%
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	6,2%	2,8%	0,0%	16,0%	53,1%	4,6%	8,1%	2,5%	0,0%	18,5%	31,5%	0,0%	0,0%	5,2%	0,0%	8,2%	4,5%	29,1%	11,8%
Ministerio de Educación	1,3%	0,4%	0,7%	0,4%	1,5%	1,9%	0,6%	1,3%	7,4%	5,8%	3,2%	5,3%	9,9%	0,1%	1,3%	1,0%	5,4%	1,7%	2,6%
Ministerio de Energía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0%	0,0%	8,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ministerio de Hacienda	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,3%	0,2%	97,2%	19,9%	0,0%	0,0%	2,2%	0,0%	0,0%	2,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ministerio de Justicia	1,8%	6,3%	0,0%	0,0%	3,6%	0,0%	1,3%	0,0%	6,2%	8,3%	32,3%	45,8%	21,3%	3,5%	0,1%	4,2%	1,8%	3,1%	0,0%
Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	28,0%
Ministerio de Minería	0,0%	0,0%	0,0%	29,1%	0,0%	0,0%	0,0%	4,0%	0,0%	15,9%	42,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	70,2%	30,8%	0,0%
Ministerio de Obras Públicas	0,0%	0,9%	4,5%	0,0%	0,0%	23,7%	1,0%	0,6%	34,5%	0,0%	2,1%	2,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,3%	0,0%	0,0%
Ministerio de Relaciones Exteriores	0,0%	0,9%	0,0%	12,7%	0,0%	1,1%	0,0%	0,7%	0,0%	2,3%	0,0%	0,0%	2,1%	0,0%	0,0%	0,0%	16,4%	0,0%	0,0%
Ministerio de Salud	6,8%	1,5%	12,3%	1,6%	1,4%	1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,0%	1,8%	88,9%	0,6%	18,2%	0,9%	0,5%	0,3%	23,1%
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	0,0%	4,9%	0,0%	2,8%	5,1%	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,4%	0,0%	0,0%	37,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	5,1%	32,3%	0,8%	9,7%	0,0%	1,2%	0,0%	55,7%	8,7%	2,7%	0,1%	48,9%	7,8%	0,0%	0,0%	15,9%	0,0%	9,5%	17,2%
Ministerio del Deporte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0%	0,0%	43,2%
Ministerio del Interior y Seguridad Pública	5,9%	0,0%	13,9%	11,1%	1,8%	0,0%	3,3%	0,2%	0,0%	2,3%	5,4%	3,2%	5,2%	0,7%	1,0%	14,4%	1,7%	0,2%	2,3%
Ministerio del Medio Ambiente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,1%	0,0%
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	0,0%	0,0%	0,1%	0,7%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%	88,7%	0,3%	7,7%	0,0%	0,4%	0,0%	1,4%	7,3%	1,7%	1,4%	6,4%
Ministerio Secretaría General de Gobierno	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,6%	60,4%	0,0%	1,7%	0,0%	0,0%	0,0%	6,3%	16,6%	0,0%	0,0%	0,0%
Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República	0,0%	6,1%	6,3%	0,0%	0,0%	0,0%	4,8%	6,5%	8,0%	15,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: Elaboración propia.

Para un análisis más detallado por partida presupuestaria, los gráficos 10 y 11 muestran las coberturas de programas e integrada a nivel de presupuesto, mostrando los resultados por periodos. Este análisis permite una mirada general de los esfuerzos relativos de cobertura por ministerio, considerando además, que hay años en que no se realizaron evaluaciones (años con coberturas cero).

El gráfico 10 incluye las coberturas integradas (programas más instituciones) por lo tanto existen casos en los cuales el presupuesto que se ha evaluado se contabiliza como parte de la institución y programa, lo que implica que podría superarse el 100%. Este es el caso de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Social durante el primer periodo 1999-2004. En el año 2002 en el Ministerio de Agricultura se realizó una EGI por un presupuesto evaluado de MM\$306.507⁷; en el caso del Ministerio de Desarrollo Social (Mideplan durante ese período) el porcentaje supera el 100% debido a varias evaluaciones importantes en términos de presupuesto durante el período analizado. En el periodo 2005-2010 destacan las coberturas de los ministerios de Justicia, Vivienda y Urbanismo y Trabajo y Previsión Social superando el 80%. Para el último periodo, si bien las tasas son menores, se destacan tasas superiores al 80% en los ministerios de Salud y Desarrollo Social.



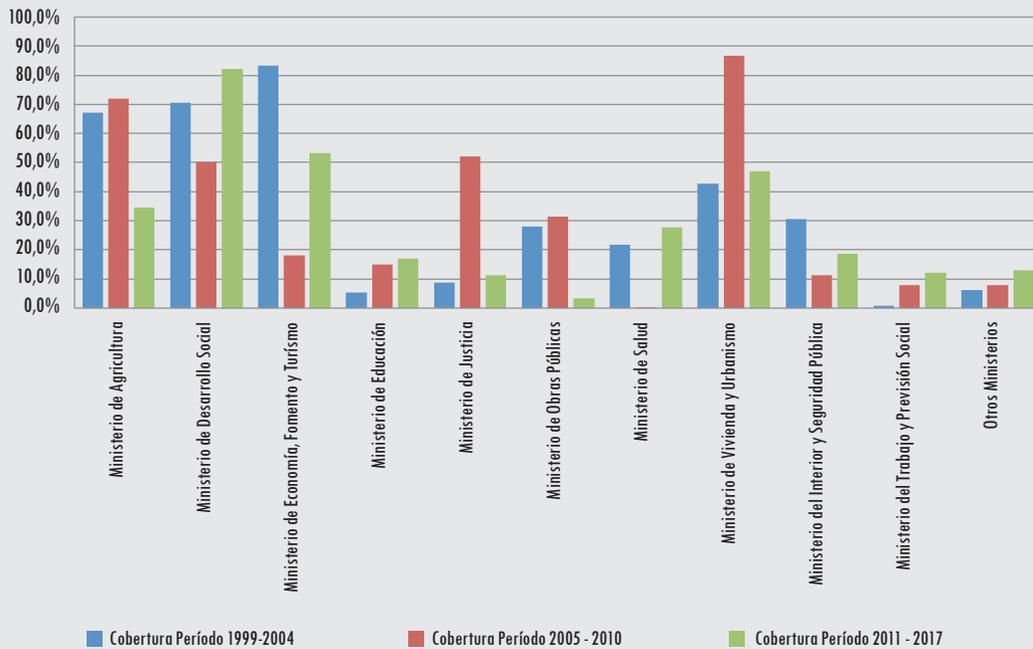
Por último, el gráfico 11 muestra la cobertura a nivel de programas para los mismos periodos. En este caso se destacan las altas coberturas en el quinquenio 1999-2004 de los ministerios de Desarrollo Social (Mideplan), Agricultura y Economía en que el presupuesto evaluado supera el 60% del presupuesto del Ministerio. No obstante son ministerios pequeños que representan menos del 5% del total del presupuesto evaluable.

De los ministerios más grandes en términos presupuestarios, el Ministerio de Educación presentó el peak en el periodo 2011-2017 en que el 17% del presupuesto fue evaluado. En el Ministerio del

7 La evaluación de Gasto Institucional (EGI) incluyó la Subsecretaría de Agricultura, SAG, ODEPA, INDAP, la Corporación Nacional Forestal y Comisión Nacional de Riego

Trabajo y Previsión Social las tasas de cobertura son bajas pero también se destaca el periodo 2011-2017 en que se alcanza una cobertura del 12% de su presupuesto. Por último, en Salud se observan distintos énfasis en el periodo evaluado. El peak se observa en periodo 2011-2017, lo que contrasta radicalmente con el periodo 2005-2010 en que no se realizaron evaluaciones de programas (no obstante en 2011 se realizó la EGI de FONASA).

Gráfico 11: Cobertura a nivel de programas por Periodos



Fuente: Elaboración propia

V. CONCLUSIONES

El sistema de evaluación ex post a cargo de Dipres ha comprometido evaluar en el período 1997 - 2017 un total de 533 programas y 50 instituciones. De estas, el 96% ha finalizado y el 4% restante está en desarrollo o próximas a iniciarse.

La mayor parte de las evaluaciones corresponde a la línea de evaluación de programa gubernamental EPG, que concentra casi el 70% del total de evaluaciones. En segundo lugar, le siguen las evaluaciones de impacto que concentran el 20%. El 10% restante se distribuye en las líneas EGI, EPN y EFA.

Del total de instituciones existentes en 2017 se ha evaluado el 23% de ellas. En términos de programas, el número de programas evaluados en el periodo 2012-2017 representa cerca del 20% de total de programas evaluables existentes en la actualidad (2017).

Como promedio, se ha evaluado anualmente el 4,9% del presupuesto en el periodo 1999 - 2017; porcentaje que va desde 0,8% (2012) a 7% (2017). En términos acumulados (indicador de stock) se constata que más del 56% del presupuesto evaluable, está vinculado a programas o instituciones que alguna vez han sido parte de un proceso evaluativo.

A pesar de las fluctuaciones observadas durante el periodo analizado, en general las tasas de cobertura anual representan porcentajes importantes del presupuesto (mayores al 2%), lo que muestra el esfuerzo constante en materia de evaluación, en un escenario, en que el presupuesto ha crecido sostenidamente.

En términos absolutos el esfuerzo evaluativo se ha concentrado en los Ministerios de Salud, Trabajo y Previsión Social, Educación y Vivienda y Urbanismo, que corresponden justamente a los ministerios con los mayores presupuestos evaluables. En términos relativos los esfuerzos evaluativos varían. En el primer periodo 1999-2004 destacan los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Social. Durante el periodo 2005-2010 destacan las coberturas de los ministerios de Justicia, Vivienda y Urbanismo y Trabajo y Previsión Social superando el 80%. Para el último periodo (2011-2017), se destacan tasas superiores al 80% en los ministerios de Salud y Desarrollo Social.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Dipres (2013). “Reglamento para el funcionamiento del sistema de evaluación de programas establecido en el artículo 52 del decreto ley n° 1.263, de 1975, orgánico de administración financiera”, Decreto N° 1177, del 17 de diciembre 2003.

Dipres (2015). “Evaluación Ex-Post: Conceptos y Metodologías”, disponible en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-139847_doc_pdf.pdf

Dipres (2016). “Evaluación Focalizada de Ámbito EFA”, disponible en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-156870_doc_pdf.pdf

VII. ANEXOS

Anexo 1a: Categorías de Desempeño

Categorías Período 2000-2010

1.- Ajustes Menores	Programas que requieren de pequeños ajustes, tales como perfeccionar sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento; precisar algunos aspectos de diseño y/o ajustar procesos administrativos o de gestión interna
2.- Modificaciones en el Diseño y/o Procesos de Gestión Interna del Programa	Programas que requieren incorporar cambios en el diseño de alguno de sus componentes y/o actividades, o en sus procesos de gestión interna (ej: revisar criterios de focalización, implementar sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados, perfeccionar la coordinación interna y/o externa y fortalecer las capacidades institucionales).
3.- Rediseño Sustantivo	Programas que requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas en su diseño y/o en su estructura organizacional y/o en sus procesos de gestión interna; o completar aspectos sustantivos del diseño necesarios para lograr los objetivos.
4.- Reubicación Institucional	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.
5.- Finalización o Reemplazo Integro del Programa	Programas que requieren modificaciones tan sustantivas que equivalen a su reemplazo íntegro; o que finalizan su período de ejecución comprometido y en consideración a sus resultados y/o vigencia del problema que dio origen al programa, no se justifica extenderlo por otro período; o que en atención a sus resultados no mantienen sus asignaciones presupuestarias.

Categorías Período 2011-2017

Buen Desempeño	Se refiere a que el programa presenta resultados positivos y significativos a nivel intermedio y final, así como también en las dimensiones diseño, gestión y producto.
Desempeño Suficiente	Se refiere a que el programa tiene resultados positivos que dan cuenta de sus objetivos, sin embargo, presenta debilidades en alguna(s) de las dimensiones evaluadas.
Desempeño Insuficiente	Se refiere a que 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	Se refiere a que la evaluación no entrega información suficiente que permita obtener resultados concluyentes respecto del desempeño del programa.

Anexo 1b

Número de programas evaluados según Categoría de Desempeño 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 Integro 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

Nota:

(*) No se cumplieron los requisitos para validar la evaluación, ya sea por falta de información relevante y/o por el estado de avance en la implementación del programa.

Anexo 2: Evaluaciones No Realizadas y Evaluaciones fuera de Protocolo

Evaluaciones No Realizadas

Año	Nombre del Programa	Línea	Ministerio /Servicio	Justificación
2007	Servicios Desarrollo de Capacidades Productivas y Empresariales	EI	Ministerio de Agricultura Instituto de Desarrollo Agropecuario	Ese año se llevó a cabo la evaluación de un conjunto de programas de emprendimiento que incluyó diversos programas del Instituto de Desarrollo Agropecuario.
2008	Ministerio Público	EPG	Ministerio Público Ministerio Público	El Ministerio Público señaló su independencia del poder ejecutivo solicitando no proceder con la evaluación. Se acogió la solicitud.
2010	Programa seguridad integrada 24 horas	EI	Ministerio de Justicia Servicio Nacional de Menores	Este corresponde al programa Vida Nueva que se articula con el programa 24 horas de Carabineros de Chile. En 2010 fue evaluado en la línea EPN.
2010	Programa de capacitación especial de jóvenes: línea formación en oficio jóvenes bicentenario	EI	Ministerio del Trabajo y Previsión Social Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	La unidad de Estudios del SENCE llevó a cabo una evaluación del programa.
2010	Subsecretaría de Transporte	EGI	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones Secretaría y Administración General de Transportes	Se traspasó Sectra desde el Ministerio de Planificación a la Subsecretaría de Transportes, siendo el análisis de reubicación institucional uno de los objetivos centrales de la referida evaluación.
2010	Programa de Vialidad y Transporte Urbano: SECTRA	EGI	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones Secretaría y Administración General de Transportes	
2011	CORFO	EGI	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo Corporación de Fomento de la Producción	Proceso de reestructuración de la institución implicó su postergación.
2011	JUNAEB	EGI	Ministerio de Educación Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas	Se abordó a través de la Evaluación de Impacto de los programas de alimentación de JUNAEB.
2011	Dirección del Trabajo	EGI	Ministerio del Trabajo y Previsión Social Dirección del Trabajo	Proceso de reestructuración de la institución implicó su postergación.
2011	Fondo de Seguridad Ciudadana	EI	Ministerio del Interior y Seguridad Pública Secretaría y Administración General	El Fondo de Gestión en Seguridad Ciudadana fue evaluado en 2011 como EPG.
2011	Subvención a menores en situación irregular (sin Vida Nueva)	EPG	Ministerio de Justicia Servicio Nacional de Menores	En 2011 se realizó una EGI del SENAME.
2011	Más Información, mejor educación (semáforo)	EPN	Ministerio de Educación Subsecretaría de Educación	El programa no tuvo continuidad.
2016	JUNAEB	EGI	Ministerio de Educación Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas	La evaluación tenía foco en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) de la JUNAEB, el cual fue revisado por el Banco Mundial en el marco de un "Public Expenditure Review" llevado a cabo en 2016.

Evaluaciones Realizadas (fuera de protocolo)

Año	Nombre del Programa	Línea
1999	Programa de Atención al Maltrato Infantil	EPG
2001	Programa Fondo de Protección Ambiental	EPG
2002	Establecimiento y Desarrollo de una Política Cultural de Visión Global al Exterior	EPG
2002	Ministerio de Agricultura (Comisión Nacional de Riego, Corporación Nacional Forestal, Instituto de Desarrollo Agropecuario, Oficina de Estudios y Política Agrarias, Servicio Agrícola y Ganadero, Subsecretaría de Agricultura)	EGI

Anexo 3: Valor Dólar Ley de Presupuestos de cada año

Año	Tipo de Cambio
1997	416,7
1998	420,0
1999	490,0
2000	540,0
2001	550,8
2002	680,0
2003	711,5
2004	660,0
2005	625,0
2006	540,0
2007	555,0
2008	532,0
2009	538,0
2010	560,1
2011	500,0
2012	471,0
2013	490,0
2014	522,0
2015	585,0
2016	700,0



Dirección de
Presupuestos

Gobierno de Chile