

Debates de Política Pública

Andrés Hernando / Alejandro Ross

**Rediseño de la política social:
Avanzando a una menor
desigualdad**

Debates de Política Pública

N° 26 / octubre 2017

La serie *Debates de Política Pública* es editada en formato digital por el Centro de Estudios Públicos (CEP). El director y representante legal del CEP es Harald Beyer B. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 162, Providencia, Santiago de Chile. Fono: 2 2328 2400. Fax: 2 2328 2440.

Sitio web: www.cepchile.cl Email: escribanos@cepchile.cl.

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

Edición gráfica: David Parra Arias.

Rediseño de la política social: Avanzando a una menor desigualdad

Andrés Hernando

Investigador del CEP.

Alejandro Ross

Investigador Asistente del CEP.

Resumen

El presente documento evalúa el potencial efecto en desigualdad si se transfiere presupuesto desde programas sociales considerados menos eficientes hacia una transferencia monetaria en la forma de un impuesto negativo al ingreso del trabajo (INIT).

La evidencia internacional es que estos programas de transferencias, si son correctamente diseñados e implementados, resultan en una disminución importante de los niveles de desigualdad y pobreza¹. Por otra parte, el Estado chileno redistribuye relativamente pocos ingresos entre distintos segmentos de la población, lo que explica por qué nuestros índices de desigualdad presentan cambios menores al comparar la distribución de los ingresos autónomos (generados por las familias) con los ingresos monetarios (después de impuestos y transferencias recibidas desde el Estado), a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en otros países de la OCDE².

En esta propuesta, nos concentramos en el caso del INIT debido a que en Chile existen escasos modelos de transferencias monetarias directas. Este programa es relativamente sencillo de comunicar, transparente en su diseño y contamos con una estimación de sus efectos potenciales máximos. Obviamente, un programa integral de transferencias monetarias debería combinar y compatibilizar subsidios a los ingresos laborales con programas de pensiones solidarias, transferencias no condicionadas, seguro de cesantía solidario y otros programas similares.

El primer paso en este análisis consiste en estimar, al menos en términos relativos, la eficiencia de los programas sociales en aplicación en Chile para poder determinar cuáles tienen peor desempeño, siendo, por lo tanto, candidatos a ser eliminados, despejando un presupuesto que se podría destinar a otros fines. Para realizar esta categorización, recurrimos al Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS), plataforma en la cual el Ministerio de Desarrollo Social compila y presenta alguna información para cada programa social en ejecución.

Previo a la categorización, se realiza un análisis sobre la información presente en la plataforma BIPS y cuáles son los potenciales usos de ésta para, posteriormente, definir criterios de eficiencia y poder realizar la evaluación de los programas de acuerdo a ellos.

Encontramos que, dependiendo de los criterios aplicados, entre 197 y 3.000 millones de dólares asignados a programas que presentan peores resultados podrían reasignarse a una transferencia directa como la propuesta lo que tendría el efecto de disminuir el índice de GINI entre un 1,0 y un 8,0 por

¹ Eissa, N. y H. Hoynes. 2011. "Redistribution and Tax Expenditures: The Earned Income Tax Credit". *National Tax Journal* 64 (2).

² Según datos de la OCDE, para una muestra de 41 países que incluye a Chile, en promedio el índice de GINI disminuye un 30,2% entre ambas medidas (ingresos autónomos a ingresos monetarios). En el caso de Chile esta disminución es de solo un 6,6%. Con todo, la comparación no es del todo exacta toda vez que la OCDE considera en la redistribución a los pagos de pensiones contributivas algo que en Chile se considera parte de los ingresos autónomos.

ciento lo que más que duplicaría el impacto que actualmente tiene nuestro sistema de impuestos y transferencias en la reducción de la desigualdad.

La estructura de este documento es la siguiente: el primer apartado consiste en un análisis comparativo de los informes contenidos en el BIPS, que presenta una descripción de las funciones y atribuciones del BIPS y del Ministerio de Desarrollo Social (MDS); se describe cómo el contenido de información se ha modificado en el tiempo comparando, ítem a ítem, el contenido de los reportes publicados en 2013 y 2016. Luego, en la segunda parte de este artículo, se introduce una evaluación parcial de programas en que se describen los criterios de evaluación de eficiencia (en función de la información disponible presentada anteriormente) para los programas que serán finalmente seleccionados y señalados como candidatos a eliminación. A continuación, se presenta una descripción y evaluación de la propuesta INIT, explicando de manera breve la política y evaluando, según los presupuestos potencialmente liberados, el efecto máximo que ésta tendría sobre los niveles de desigualdad de ingresos. El último apartado presenta algunas conclusiones.

Análisis comparativo de informes BIPS

El Banco Integrado de Programas Sociales es un registro comprensivo que compila información sobre los programas sociales ejecutados, en ejecución o dispuestos a ejecutar desde 2012 a 2016, es decir, desde la creación del Ministerio de Desarrollo Social, según lo estipula la Ley N.º 20.530:

3) Banco Integrado de Programas Sociales: registro administrado por el Ministerio de Desarrollo Social, que contiene información correspondiente a los programas sociales que estén o no en ejecución, que hayan sido o estén siendo sometidos a alguna de las evaluaciones a que hacen referencia la letra c) y la letra d) del artículo 3º. Este registro incluirá, a lo menos, una descripción del programa social, el informe de recomendación o el informe de seguimiento, en los casos en que el programa social cuente con ellos. En caso de que se realicen evaluaciones de impacto o ex-post por alguna entidad pública a un programa social, el Banco Integrado de Programas Sociales deberá también contener los informes de dicha evaluación. El registro será público en los términos del Título III de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado.³

³ Numeral 3), artículo 2º, Ley 20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social. La letra c) del artículo 3º refiere a los informes de recomendación de programas sociales nuevos o que planteen reformularse significativamente (la "evaluación ex ante de programas sociales"), mientras que la letra d) se refiere a los informes de seguimiento de la gestión e implementación de programas sociales (el "informe de monitoreo"). En este trabajo usamos, mayormente, la información disponible en estos últimos.

Desde 2013, el BIPS cuenta con un sitio web alojado en la página del Ministerio de Desarrollo Social que permite acceder a la información disponible en él.

Luego de revisar una serie de programas presentes en el BIPS, es posible notar que la escasa información presentada actualmente en los Informes de Descripción e Informes de Seguimiento dificulta una evaluación adecuada de los programas y obliga a cualquier observador interesado en un análisis de este tipo al uso ya sea de fuentes alternativas, rara vez disponibles, o al uso de criterios menos informativos.

La apreciación resumida en el párrafo anterior es relevante, ya que dentro de lo estipulado por la ley que crea el MDS, además de lo presentado anteriormente sobre el BIPS, se encuentran las siguientes afirmaciones explícitas:

- Del Ministerio: El Ministerio de Desarrollo Social procurará mantener información a disposición de la sociedad respecto al acceso y mantención de los programas sociales a que se refiere esta ley.⁴
- Funciones y atribuciones del Ministerio: d) Colaborar con el seguimiento de la gestión e implementación de los programas sociales que estén siendo ejecutados por los servicios públicos relacionados o dependientes de éste y de otros ministerios, mediante la evaluación de, entre otros, su eficiencia, su eficacia y su focalización.⁵

Para poder determinar en qué nivel el MDS, mediante el BIPS, cumple con estas funciones, atribuciones y definiciones que lo originan, se compararon los Informes de Descripción y Seguimiento correspondientes al año 2016 y el Informe de Seguimiento o *Balanced Scorecard* (BS) del año 2013, con la finalidad de comparar el nivel de contenido en ambos documentos y cómo esto puede generar problemas al momento de evaluar los distintos programas sociales, considerando que en el año 2014 la estructura y contenido de dichos informes se modificó sustantivamente.

En cuanto a contenidos generales de los informes, el BS del año 2013 comprende los ítems de metodología de intervención, diagnóstico y objetivo, focalización, medición de resultados, logro de resultados y administración de recursos, toda información relativa al programa en un único documento de doce páginas aproximadamente; mientras que, para 2016, el Informe de Descripción cuenta con metodología de intervención, diagnóstico y objetivo, y focalización en un documento de cinco páginas aproximadamente y el Informe de Seguimiento contiene los apartados de medición de resultados y administración de recursos

⁴ Artículo 1°, Ley 20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social.

⁵ Letra d), artículo 3°, Ley 20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social.

en alrededor de tres páginas (estos no son los ítems originales de los informes de 2016, pero se hace este primer acercamiento comparativo para generar en el lector una idea sobre la estructura y contenido de los informes).

Comparación de informes

Para realizar esta comparación se construyó un cuadro con la información incluida en todos los documentos (para 2016 se considera la información presente en el Informe de Seguimiento y de Descripción), cuya totalidad corresponde a la suma de todos los aspectos informativos presentes en ambos años. Posteriormente, se determina el contenido informativo presente en cada uno de los documentos (esta información se presenta en forma gráfica en el Anexo 1).

El análisis nos muestra que, de un total de 85 elementos distintos, o unidades de información presentes en la suma de los contenidos de los informes de ambos años, el Informe de Seguimiento de 2013 contiene un 90,6 por ciento del total y los Informes de Descripción y Seguimiento de 2016 en conjunto sólo alcanzan al 37,7 por ciento. Por supuesto, esta medición gruesa no dice mucho en cuanto a la potencial utilidad para realizar una evaluación, es decir, sobre la calidad de la información contenida, pero sí permite dimensionar la existencia de un conjunto importante de información que ha sido eliminada del reporte en las últimas modificaciones.

Para determinar si la limitada información presente en los Informes de Descripción y Seguimiento de 2016 permite realizar evaluaciones de eficiencia, eficacia y focalización (como establece la ley en las atribuciones del Ministerio) realizamos una revisión ítem a ítem de los contenidos comunes y una breve discusión sobre su relevancia. Este análisis se presenta en el Anexo 2.

Cabe mencionar que, en ambos años analizados, existen fichas publicadas en el BIPS que se encuentran incompletas, es decir, que no cuentan con toda la información contemplada para algunos programas. Sin embargo, este es un problema secundario respecto a la dificultad que supone el que un volumen importante de información, que podría compilarse para una cantidad relevante de programas, no se esté generando y poniendo a disposición del público.

Más aún, el disponer de los campos respectivos, y que éstos se encuentren incompletos, facilita una medida de control para que el ente encargado de proveer la información sobre estos documentos procure obtenerla o generarla.

En general, ante la presencia de dos instrumentos distintos, si uno de ellos compendia más información que otro siempre será preferible evaluar el desempeño y diseño de los programas usando aquél que cuenta con más dimensiones de medida.

Evaluación de programas

Esta sección evalúa la potencial liberación de presupuesto desde programas sociales correspondientes al año 2016 —considerados menos eficientes de acuerdo a métricas que serán definidas más adelante— que podría ser transferido a una política pública orientada a la disminución de los niveles de pobreza y desigualdad de ingresos en la población chilena. En este caso, la política a implementar consiste en la aplicación de un sistema de impuestos negativos al ingreso por trabajo (INIT) propuesto por Hernando y Rubio (2017).⁶

El proceso para determinar el potencial presupuesto a liberar consta de una evaluación de los programas y la posterior selección de los menos eficientes y potencialmente eliminables, para luego analizar el efecto que los presupuestos liberados tendrían en la desigualdad en caso de destinarse a un INIT, como el presentado por los autores antes citados.

Si uno desea evaluar programas sociales en cuanto a su eficiencia y efectividad, la mejor medida corresponde a una evaluación de impacto que contemple la construcción de una comparación válida entre los resultados en las variables de interés (aquellas que la política intenta afectar) para un conjunto de beneficiarios y los resultados que obtiene un conjunto comparable de no beneficiarios. La mejor forma de conseguir una comparación válida entre ambos grupos es asignando a las personas al azar a los grupos de beneficiarios o control, lo que se conoce como un experimento aleatorio controlado o RCT (del inglés, *Randomized Controlled Trial*). En general, para los programas implementados en Chile, no contamos con este tipo de evaluaciones que son costosas, difíciles de implementar y que toman tiempo, por lo que debemos renunciar a conducir una evaluación masiva de programas presupuestarios a partir de este tipo de análisis.

Un segundo mejor sería, entonces, contar con un conjunto amplio de información de resultados, así como evaluaciones del efecto del programa por parte de los beneficiarios, información de su desempeño y resultados antes y después de ser afectados por el programa, etc. Esta información, si bien no permite deducir que las diferencias observables sean conse-

⁶ Hernando, Andrés y Estéfano Rubio. (2017), "Impuesto negativo al ingreso del trabajo: una política contra la desigualdad", *Estudios Públicos* 146.

cuencia del programa evaluado, al menos permiten generar alguna evidencia parcial de los efectos de la intervención, lo que permitiría clasificar a los programas entre aquellos que podrían tener un efecto positivo y aquellos que no logran sustentar una duda al respecto. Una vez más, sin embargo, no contamos con la información necesaria para hacer esto para una batería de programas importante.

Dadas estas falencias, proponemos una evaluación que es, en rigor, un tercer mejor, que intenta aproximarse a la pregunta de la eficiencia de los programas desde los indicadores y datos disponibles. Por supuesto, persiste la pregunta de qué tan buena es esta opción y la respuesta es que no es posible saberlo, al menos no sin contar con información de los dos primeros tipos para un conjunto relevante de programas comparables. Con todo, creemos que es mejor tener alguna forma de evaluación para los programas presupuestarios en vez de no contar con ninguna y mantenerlos en funcionamiento sólo por motivos inerciales.

Para enfocar nuestro análisis ordenamos los programas por presupuesto total y examinamos los 112 programas (Anexo 3) con mayor presupuesto individual. En conjunto, éstos concentran \$4.786.829 millones de pesos, lo que representa un 96,4 por ciento del total del presupuesto dedicado a programas sociales, según lo publicado en el BIPS para el año 2016 (\$4.966.754 millones de pesos).

El primer paso en nuestra evaluación consiste en enunciar criterios comunes a todos los programas que puedan ser construidos utilizando la información publicada en el BIPS y que reflejen una medida de la eficiencia de cada programa permitiendo así ordenarlos.

En general, los criterios de autoevaluación propios de cada programa no permiten determinar sus niveles de eficiencia y menos realizar comparaciones entre programas, ya que son definidos en forma *ad hoc* por sus formuladores y, el grueso de los mismos, apunta a criterios de cumplimiento presupuestario o de cobertura.

Por otra parte, la información presente en los Informes de Seguimiento y de Descripción no resulta útil para aplicar criterios de evaluación de política como podrían ser evaluaciones de impacto o análisis de costo-efectividad.

A continuación se describen los criterios creados en función de la información disponible en los Informes de Seguimiento del BIPS para el periodo 2015 a 2016⁷ (en el Anexo 4 se pre-

⁷ Para los programas a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo se utilizan datos al cierre de junio 2016, debido a no estar presentes en el BIPS su actualización al cierre de diciembre 2016 al momento de realizar la evaluación.

senta un análisis similar usando la información contenida en las fichas de monitoreo de 2013, como una forma de ilustrar las diferencias en información entre ambas).

Criterio 1: Evolución del uso de recursos

Se evalúa la evolución de la eficiencia en el uso de recursos de un programa midiendo la diferencia en el costo unitario de éste entre dos años consecutivos. Esto es, la diferencia entre el ratio (Presupuesto ejecutado 2016/Beneficiarios reales 2016) y (Presupuesto ejecutado 2015/Beneficiarios reales 2015). Si la diferencia resulta positiva, entonces puede existir una creciente ineficiencia en el programa al reflejar un mayor costo por beneficiario en el año 2016 que en el año 2015.

Se podría argumentar que un aumento del gasto por beneficiario de un programa no es, necesariamente, una señal de ineficiencia del mismo sino, por el contrario, una potencial consecuencia de su buen desempeño. En efecto, si un programa resulta ser muy efectivo, en el sentido de ser muy preciso en alcanzar a su población objetivo y transmitir a sus beneficiarios una parte importante de los recursos asignados, entonces sería natural que se expanda no sólo en cobertura, pero también en el monto de los recursos que se asigna a cada usuario del mismo.

Lamentablemente, este es un ejemplo de cómo la incompletitud de los datos disponibles no permite realizar un análisis en mayor profundidad: no es posible distinguir entre estas dos hipótesis sólo con los datos contenidos en los informes de seguimiento.

Con todo, si un programa está siendo potenciado (en el sentido de asignarse más recursos a sus prestaciones individuales) producto de una positiva evaluación de su eficiencia, lo esperable sería que este escalamiento en prestaciones correspondiera a una expansión y reformulación significativa del programa, en cuyo caso debería existir un informe de recomendación asociado. Para intentar filtrar estos casos examinamos dichos informes para determinar para cuáles de ellos la reformulación se justifica en términos del mejor desempeño del programa y ésta, a su vez, considera o se traduce en un aumento del costo unitario y, además, fue recomendada favorablemente por el evaluador.

Cabe señalar que los valores de presupuesto están corregidos por efectos inflacionarios. El efecto considerado comprende el período entre el 30 de septiembre de 2014 y 30 de septiembre de 2015, fechas en las que vence el plazo del Ministerio de Hacienda para presentar su propuesta de Ley de Presupuesto para los años 2015 y 2016.

Criterio 2: Cumplimiento de objetivo de cobertura

Para evaluar la eficacia de un programa se computa la razón entre (Beneficiarios reales 2016/Población objetivo 2016), ya que el no cumplimiento de los objetivos de cobertura puede relacionarse a su ineficiencia, ya sea en su capacidad de contactar con la población objetivo, su capacidad de desplegarse territorialmente o a una deficiencia en su mecanismo de focalización.

Es necesario aclarar que se considera a la población objetivo como aquella a la cual efectivamente el programa pretende atender durante su ejecución, según la definición de dicho concepto presentada en el Anexo 2, por lo que no se castiga a programas piloto o programas en marcha blanca. De igual manera, se revisaron uno a uno los programas que resultaron evaluados de manera negativa según este criterio, sin encontrar programas piloto o en marcha blanca, pero que sí presentaban errores en la determinación de su población objetivo.

Criterio 3: Incrementos de cobertura justificables

A partir del criterio anterior, el tercer criterio tiene como objetivo evaluar la eficiencia en determinación de la población objetivo 2017. Si la razón considerada en el criterio anterior (Beneficiarios reales 2016/Población objetivo 2016) es inferior a 1, entonces debería existir un ajuste de este dato hacia la baja. Esto debido a que no es prudente aumentar la cobertura de un programa si existe evidencia de que no se pudo cumplir una cobertura inferior anteriormente (a menos que existan otros ajustes al programa que justifiquen lo anterior, lo cual va más allá de las capacidades de determinación de este artículo o de la información disponible en el BIPS).

Criterio 4: Ejecución presupuestaria

Para medir la eficacia de un programa, es posible evaluar la razón entre (Presupuesto ejecutado 2016/Ley de Presupuesto o presupuesto vigente 2016), lo cual se denomina Ejecución Presupuestaria. Si el ratio es inferior a 1, significa que no se utilizaron todos los recursos destinados a ese programa, por lo que existe un excedente que no está siendo liberado y que podría formar parte de otro ítem dentro de la Ley de Presupuesto. Del mismo modo, si la razón es superior a 1, significa que se utilizaron recursos que no estaban contemplados para ese programa dentro de la Ley de Presupuesto. De esta manera, es posible afirmar que la asignación de presupuestos está siendo ineficiente.

Criterio 5: Autoevaluación

El Informe de Seguimiento presenta una autoevaluación en términos de criterios establecidos por los formuladores de cada programa, presentando resultados en áreas específicas. Si en el informe se expresa un mal desempeño del programa, entonces éste debería ser evaluado como un proyecto potencialmente menos eficiente toda vez que su formulador y ejecutor reconocen no estar cumpliendo los propósitos del programa.

Luego de intentar aplicar este criterio, se determinó que no es útil para detectar ineficiencias en los programas. La razón tiene que ver con dos factores: en primer lugar, los indicadores no entregan información adecuada para medir el desempeño y son heterogéneos entre los programas, ya que atienden a conceptos propios de cada uno de ellos. En segundo lugar, la propia elección de los indicadores de desempeño atiende a una intencionalidad por obtener resultados positivos, al ser el mismo organismo que ejecuta el programa quien los establece y calcula.

La imposibilidad de aplicar este criterio tiene una relevancia particular, ya que al no presentar una autoevaluación responsable, útil y comparable entre programas permite a formuladores y ejecutores proteger programas ineficientes que frente a los anteriores criterios de tipo instrumental no califican para su eliminación o no permiten justificar su rediseño o eliminación en términos de política.

Criterio 6: Gasto social efectivo

Con la información presente en los informes de evaluación de los programas anteriores a 2014 del BIPS, es posible evaluar la eficiencia de un programa según la razón (Gasto social/Presupuesto ejecutado), considerándose los umbrales mínimos y deseables de porcentaje de Gasto social que aparecen en el mismo informe.

Al igual que en el caso anterior, luego de intentar aplicarlo, este criterio no pudo ser utilizado con la información disponible en los Informes de Seguimiento debido a que, con posterioridad a 2014, el Gasto social no forma parte de la información de las bases de datos del Ministerio de Desarrollo Social ni fue incluido entre la información facilitada por el Ministerio como respuesta a una solicitud explícita de transparencia.

Aplicación de criterios

- a) Programas en los que el Criterio 1 (Diferencia Costo Unitario) es superior a 0,10 por individuo, es decir, donde el costo unitario del programa aumenta en \$100.000 o más reales por beneficiario entre el año 2015 y 2016.

Tabla 1: Aplicación de criterio 1

| Nombre Programa | Tipo de beneficiario | Presupuesto 2016 (millones) | Criterio 1: Δ Costo Unitario |
|---|-----------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| Convenios Marcos Universidades Estatales | Establecimientos educativos | \$ 46.540 | 877,81† |
| Programa Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática | Barrios | \$ 10.380 | 326,70* |
| Educación Superior Regional | Organizaciones | \$ 5.257 | 200,05 |
| Rehabilitación de Espacios Públicos | Comunas | \$ 22.428** | 196,69 |
| Plan Comunal de Seguridad Pública | Comunas | \$ 25.858 | 65,28* |
| Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas | Comunas | \$ 11.418 | 53,27 |
| Áreas Silvestres Protegidas | Ecosistemas | \$ 15.195 | 20,37† |
| Plan de Ingreso, Formación y Retención de Profesionales (Médicos y Odontólogos) Especialistas en el Sector Público de Salud | Personas | \$ 101.827 | 18,93† |
| Programa de Tenencia Responsable de Animales de Compañía | Comunas | \$ 6.369** | 10,47† |
| Fondo Nacional de Seguridad Pública | Organizaciones | \$ 4.900 | 4,33† |
| Fondo de Fomento Audiovisual | Personas | \$ 7.918 | 2,49 |
| Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores | Personas | \$ 4.697 | 1,89 |
| Fortalecimiento Oficinas Municipales de Información Laboral (FOMIL) | Comunas | \$ 4.501 | 1,87 |
| Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes | Personas | \$ 12.880 | 1,41 |
| Subsidio Leasing Habitacional | Familias | \$ 8.258 | 1,06 |
| Fondo de Tierras y Aguas Indígenas - Subsidio a la Construcción de Obras de Riego y Drenaje para Indígenas | Familias | \$ 8.996 | 0,93 |

| | | | |
|---|-----------------|-------------|--------|
| Capacitación en Oficios | Personas | \$ 18.175** | 0,76* |
| Liderazgo Deportivo Nacional | Personas | \$ 19.098 | 0,68† |
| Inversión en la Comunidad | Personas | \$ 7.905 | 0,54*† |
| Tratamiento y Rehabilitación para Niños y Adolescentes con Consumo Problemático de Alcohol y Otras Drogas | Personas | \$ 3.925 | 0,53 |
| Red Cultura | Comunas | \$ 3.808 | 0,48* |
| Habitabilidad | Familias | \$ 12.571 | 0,33 |
| Programa Alternativo y Educativo | Personas | \$ 7.994 | 0,30* |
| Fondo de Desarrollo Indígena | Personas | \$ 9.008** | 0,29* |
| Más Capaz | Personas | \$ 96.381 | 0,28 |
| Bosque Nativo | Bosques Nativos | \$ 5.798 | 0,24* |
| Academia de Capacitación Municipal y Regional | Personas | \$ 6.118** | 0,24* |
| Apoyo a Personas en Situación de Calle - SSyOO | Personas | \$ 4.162 | 0,23 |
| Apoyo Integral al Adulto Mayor Vínculos - SS y OO | Personas | \$ 7.607 | 0,21† |
| Educación Técnico Profesional | Personas | \$ 63.391 | 0,20* |
| Fondo Nacional del Adulto Mayor | Organizaciones | \$ 4.534 | 0,18* |
| Fondo de Fomento de la Música Nacional | Personas | \$ 4.729 | 0,17 |
| Tratamiento Integral de Adolescentes y Jóvenes Ingresados por Ley N°20.084 con Consumo Problemático de Alcohol y Drogas (ex Tratamiento para Adolescentes con Consumo Problemático de Drogas) | Personas | \$ 11.765 | 0,13 |
| Plan de Invierno Noche Digna | Personas | \$ 3.876 | 0,13 |
| Formación para el Desarrollo de los Profesionales de la Educación | Personas | \$ 3.993 | 0,11* |
| Yo Emprendo Semilla | Personas | \$ 15.191** | 0,10 |

* Criterio 4: Ejecución Presupuestaria **inferior al 95 por ciento o superior a 115 por ciento** (Prom. = 109,54 por ciento; Desv. Estándar= 1,03).

** Criterio 3: Ajuste negativo de cobertura 2017/2016.

† Estos programas cuentan con informe de recomendación por reformulaciones significativas, ya sea en el año 2016 (Programa de Tenencia Responsable de Animales de Compañía y Fondo Nacional de Seguridad Pública) o en el año 2015 (el resto).

De los programas anteriormente señalados, a aquellos a los que se les realizó una evaluación por una reformulación significativa y que presentan, por tanto, informes de recomendación (+) estos fueron revisados en detalle para determinar si se evidencian motivos que justifiquen un aumento en los costos unitarios (Anexo 5). De esta revisión se determina que, en estricto rigor, no es posible imputar el aumento en costos unitarios de estos programas a ninguna de las reformulaciones presentadas, ya que, si bien sólo algunos justifican nuevos lineamientos o estrategias de intervención como justificación para su reformulación, ninguno establece en forma convincente o evidente que estas reformulaciones implicarán un mayor costo unitario, una mayor entrega de beneficios o una mayor razón de gasto social a gasto total.

- b) Programas en los que el Criterio 1 es superior a 0,01 e inferior a 0,1, en términos reales, y no alcanzaron objetivos de cobertura. Esto implica un aumento ente \$10.000 y \$100.000 por beneficiario aun cuando no alcanzaron objetivos de cobertura (Criterio 2).

Tabla 2: Aplicación de criterio 2

| Nombre Programa | Tipo de beneficiario | Presupuesto 2016 (millones) | Criterio 1: Δ Costo Unitario | Criterio 2: Benef. Real/Pob. Obj. |
|---|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| <u>Beneficio Deudores Habitacionales - D.S. N°2</u> | Personas | \$ 22.853 | 0,07 | 0,63 |
| <u>Centro de Recursos para el Aprendizaje (Bibliotecas CRA)</u> | Establecimientos educativos | \$ 8.017 | 0,06 | 0,99 |
| <u>Vida Sana intervención en factores de riesgo de enfermedades no transmisibles en niños, adolescentes, adultos y mujeres post parto</u> | Personas | \$ 9.859 | 0,05* | 0,85 |
| Beca Indígena | Personas | \$ 26.549 | 0,04 | 0,97 |
| <u>Seguro de Desempleo para Créditos Hipotecarios</u> | Personas | \$ 10.899 | 0,04 | 0,00 |
| <u>Programa de Reparación y Atención Integral de Salud (PRAIS)</u> | Personas | \$ 5.939 | 0,03* | 0,04 |
| Programa de Alimentación Escolar | Personas | \$ 520.764 | 0,02 | 0,80 |
| <u>Programa de Apoyo al Recién Nacido - ChCC</u> | Personas | \$ 13.916 | 0,01 | 0,91 |
| <u>Atención, Protección y Reparación Integral de Violencias contra las Mujeres</u> | Personas | \$ 11.187** | 0,01 | 0,90 |

* Criterio 4: Ejecución Presupuestaria inferior al 95 por ciento o superior a 115 por ciento (Prom. = 109,54 por ciento; Desv. Estándar= 1,03).

** Criterio 3: Ajuste negativo de cobertura 2017/2016.

- c) Programas en los que el Criterio 2 presenta niveles insuficientes (menores a 0,70), es es, una cobertura real menor al 70 por ciento de los objetivos planteados al 2016 (Promedio de cobertura: 0,85; Desviación Estándar: 0,47).

Tabla 3: Aplicación de criterios 3

| Nombre Programa | Presupuesto 2016 (millones) | Criterio 2: Benef. Real/Pob. Obj. |
|--|-----------------------------------|---|
| Recuperación y Renovación del Atractivo de la Infraestructura y del Equipamiento de la Educación Pública | \$ 67.309 | 0,68* |
| Mejoramiento de Barrios | \$ 24.181 | 0,63* |
| Modalidad Libre Elección (MLE) | \$ 544.640** | 0,55 |
| Chile Indígena I - Fortalecimiento y Emprendimiento de Organizaciones Indígenas | \$ 8.733 | 0,56 |
| Fondo de Desarrollo Institucional | \$ 22.797 | 0,55* |
| Beneficio Deudores Habitacionales - D.S. N°12 | \$ 9.824 | 0,54 |
| Programa de Apoyo a Víctimas | \$ 6.219 | 0,53 |
| Más Adultos Mayores Autovalentes | \$ 8.968** | 0,42 |
| Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) | \$ 44.285** | 0,40* |
| Red de Bibliotecas Públicas (BiblioRedes) | \$ 5.396** | 0,38 |
| Programa Residencias y Hogares Protegidos | \$ 9.264** | 0,36 |
| Programa de Alimentación Complementaria del Adulto Mayor (PACAM) | \$ 23.265** | 0,18* |
| Servicio de atención primaria de urgencia de alta resolución (SAR) | \$ 12.193** | 0,17* |
| Plan de Fortalecimiento para el desarrollo de las Artes en el Sistema Educativo | \$ 3.616 | 0,10* |
| Pasantía de Perfeccionamiento de Competencias Técnicas | \$ 3.526 | 0,04 |

* Criterio 4: Ejecución Presupuestaria inferior al 95 por ciento o superior a 115 por ciento (Prom. = 109,54 por ciento; Desv. Estándar= 1,03).

** Criterio 3: Ajuste negativo de cobertura 2017/2016.

Provisión de bienes públicos

Dentro de los programas listados anteriormente, podemos encontrar algunos que, aunque corresponden a gasto social, claramente proveen bienes públicos. Esto complejiza su eliminación y traspaso a transferencias directas, puesto que implicaría poner fin a la provisión de bienes que son socialmente deseables, lo que no está en línea con los objetivos de este trabajo en particular.

Se evaluó la naturaleza de los bienes provistos por los programas mediante los criterios económicos de rivalidad y exclusión. Por definición, son bienes públicos aquellos que no son rivales en su consumo ni, una vez provistos, es posible excluir a los individuos de su consumo. A diferencia de los demás programas ineficientes, optamos por no sugerir su eliminación, por lo que el presupuesto asignado a ellos no se ingresará en su totalidad al modelo de INIT presentado más adelante.

Sin embargo, la provisión de un bien público no puede ser una excusa para la ineficiencia. Por esto, y de forma bastante conservadora, agregamos al monto de presupuesto a transferir la diferencia entre el presupuesto 2016 y la multiplicación entre el costo unitario de 2015 y los beneficiarios 2016, exigiéndoles, de esta manera a los programas que proveen bienes públicos únicamente mantener sus costos unitarios constantes como nivel mínimo de eficiencia.⁸ El listado de programas que proveen bienes públicos y de los que se liberarán recursos es el siguiente:

Tabla 4: Programas que proveen fundamentalmente bienes públicos

| Nombre Programa | Δ presupuesto (millones) |
|---|---------------------------------|
| Rehabilitación de Espacios Públicos | \$ 12.785 |
| Convenios Marco Universidades Estatales | \$ 14.045 |
| Áreas Silvestres Protegidas | \$ 322 |
| Fondo Nacional de Seguridad Pública | \$ 848 |
| Plan Comunal de Seguridad Pública | \$ 4.700 |

⁸ O, en su defecto, que elaboren una reformulación adecuada que justifique, ya sea por la complejidad del bien público o por un aumento en el estándar de producción del mismo, un incremento en su costo unitario.

En el caso particular de un incremento de presupuesto afectando a los Convenios Marco de Universidades Estatales, éstos, en el último año, corresponden al financiamiento extra que se entrega a estas instituciones como una forma de viabilizar el control de aranceles y matrícula que establece la iniciativa de gratuidad en la educación superior. Sin embargo, históricamente, dichos programas han sido utilizados como instrumento de transferencias a las universidades estatales con el objetivo de lograr un mejoramiento global de las instituciones, así como para financiar, aunque sea parcialmente, actividades inherentes a éstas como la investigación y la difusión.

En general, es una mala práctica que la autoridad asigne recursos para una prestación esencialmente privada (como es la educación superior de un individuo) a través de un programa que plantea la producción de un bien público (como es la generación de conocimiento en la forma de investigación y producción académica). Obviamente, si este presupuesto no es directamente imputable a la generación de bienes públicos, debería asignarse a otra línea de financiamiento, es decir, deberían existir vías de financiamiento con objetivos e incentivos independientes para la producción de conocimiento mediante la investigación (bien público) y para el financiamiento estudiantil (bien privado). Es importante notar que hoy estas dos líneas se confunden en más de un sentido ya que parte de los aranceles de los alumnos terminan financiando parte de la investigación que realizan las instituciones de educación superior.

- d) Los siguientes programas no pudieron ser evaluados debido a no presentar la información dentro del Informe de Seguimiento:

Tabla 5: Programas sin información

| Nombre Programa |
|---|
| Programa de mejoramiento de acceso a la atención odontológica |
| <u>Refuerzo atención de urgencia hospitalaria y prehospitalaria</u> |
| Fondo Solidario de Vivienda Título I |
| Reconstrucción - Reparación de Viviendas |
| <u>Programa Habitacional de Integración Social (DS. 116-2014 y DS. 19-2016)</u> |

Selección de Programas

Según la lista de 60 programas evaluados anteriormente, se presenta a continuación una tabla que intenta resumir un criterio subjetivo de la viabilidad de eliminación de un programa en una escala de uno a tres, siendo calificados con uno los programas que presentarían una mayor dificultad de ser eliminados y con tres los que deberían ser menos complejos de eliminar.

Para construir esta clasificación aplicamos los siguientes criterios:

- **Programas de apoyo a sectores vulnerables:** Si el programa atiende a mejorar las condiciones de los sectores más vulnerables (pobreza en niños, en adultos mayores, personas de origen indígena, etc.) o que corresponda a un arrastre de beneficios entregados en años anteriores, entonces sus posibilidades de ser eliminado se consideran menores, esto es sólo un criterio de economía política.
- **Existencia de programas similares con variantes mínimas:** Si es posible encontrar algún programa de similares características que no está dentro de la lista mal evaluada, entonces el programa debiera ser más factible de ser eliminado por representar una obvia redundancia.
- **Programas que en su composición no parecieran ser una ayuda eficiente:** Programas con capacitaciones a sectores menos vulnerables, a grupos reducidos de la población o con problemas para medir sus resultados reales deberían ser fácilmente eliminables.

Valoración 1: Programas que atienden a grupos vulnerables y que serán difíciles de eliminar debido a ser arrastres de subsidios o beneficios entregados en años anteriores (31 programas).

Valoración 2: Programas que no atienden a grupos vulnerables y existen otros similares o que, según los criterios presentados, se califican como ineficientes en su ejecución (19 programas).

Valoración 3: Programas que no atienden a grupos vulnerables, existen otros similares y califican como ineficientes en su ejecución.

En este grupo se agregan también los programas ineficientes que proveen bienes públicos. El monto agregado al presupuesto liberado corresponde a las ineficiencias determinadas en la sección "Provisión de bienes públicos" (**Tabla 5**) (10 programas).

Tabla 6: Resumen clasificación de programas por economía política de modificación

| Nombre Programa | Presupuesto 2016 (millones) | Nivel |
|---|--------------------------------|-------|
| Educación Técnico Profesional | \$ 63.391 | 3 |
| Rehabilitación de Espacios Públicos | \$ 12.785 | 3 |
| Programa de Tenencia Responsable de Animales de Compañía | \$ 6.369 | 3 |
| Academia de Capacitación Municipal y Regional | \$ 6.118 | 3 |
| Yo Emprendo Semilla | \$ 15.191 | 3 |
| Formación para el Desarrollo de los Profesionales de la Educación | \$ 3.993 | 3 |
| Convenios Marcos Universidades Estatales | \$ 14.045 | 3 |
| Áreas Silvestres Protegidas | \$ 322 | 3 |
| Fondo Nacional de Seguridad Pública | \$ 848 | 3 |
| Plan Comunal de Seguridad Pública | \$ 4.700 | 3 |
| Más Capaz | \$ 96.381 | 2 |
| Plan de Ingreso, Formación y Retención de Profesionales (Médicos y Odontólogos) Especialistas en el Sector Público de Salud | \$ 101.827 | 2 |
| Mejoramiento de Barrios | \$ 24.181 | 2 |
| Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas | \$ 11.418 | 2 |
| Fondo de Desarrollo Institucional | \$ 22.797 | 2 |
| Programa Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática | \$ 10.380 | 2 |
| Fondo de Fomento Audiovisual | \$ 7.918 | 2 |
| Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores | \$ 4.697 | 2 |
| Fortalecimiento Oficinas Municipales de Información Laboral (FOMIL) | \$ 4.501 | 2 |
| Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes | \$ 12.880 | 2 |
| Capacitación en Oficios | \$ 18.175 | 2 |
| Inversión en la Comunidad | \$ 76.462 | 2 |
| Red Cultura | \$ 3.808 | 2 |
| Fondo de Desarrollo Indígena | \$ 9.008 | 2 |
| Bosque Nativo | \$ 5.798 | 2 |

| Nombre Programa | Presupuesto 2016 (millones) | Nivel |
|---|--|--------------|
| Red de Bibliotecas Públicas (BiblioRedes) | \$ 5.396 | 2 |
| Pasantía de Perfeccionamiento de Competencias Técnicas | \$ 3.526 | 2 |
| Centro de Recursos para el Aprendizaje (Bibliotecas CRA) | \$ 8.017 | 2 |
| Más Adultos Mayores Autovalentes | \$ 8.968 | 2 |
| Servicio de atención primaria de urgencia de alta resolución (SAR) | \$ 12.193 | 1 |
| Educación Superior Regional | \$ 5.257 | 1 |
| Subsidio Leasing Habitacional | \$ 8.258 | 1 |
| Fondo de Tierras y Aguas Indígenas - Subsidio a la Construcción de Obras de Riego y Drenaje para Indígenas | \$ 8.996 | 1 |
| Beca Indígena | \$ 26.549 | 1 |
| Programa de Alimentación Escolar | \$ 520.764 | 1 |
| Recuperación y Renovación del Atractivo de la Infraestructura y del Equipamiento de la Educación Pública | \$ 67.309 | 1 |
| Modalidad Libre Elección (MLE) | \$ 544.640 | 1 |
| Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) | \$ 44.285 | 1 |
| Liderazgo Deportivo Nacional | \$ 19.098 | 1 |
| Tratamiento y Rehabilitación para Niños y Adolescentes con Consumo Problemático de Alcohol y Otras Drogas | \$ 3.925 | 1 |
| Habitabilidad | \$ 12.571 | 1 |
| Programa Alternativo y Educativo | \$ 7.994 | 1 |
| Apoyo a Personas en Situación de Calle - SSyOO | \$ 4.162 | 1 |
| Apoyo Integral al Adulto Mayor Vínculos - SSyOO | \$ 7.607 | 1 |
| Fondo Nacional del Adulto Mayor | \$ 15.191 | 1 |
| Fondo de Fomento de la Música Nacional | \$ 4.729 | 1 |
| Tratamiento Integral de Adolescentes y Jóvenes Ingresados por Ley N°20.084 con Consumo Problemático de Alcohol y Drogas (ex Tratamiento para Adolescentes con Consumo Problemático de Drogas) | \$ 11.765 | 1 |
| Plan de Invierno Noche Digna | \$ 4.534 | 1 |
| Beneficio Deudores Habitacionales - D.S. N°2 | \$ 22.853 | 1 |
| Nombre Programa | Presupuesto 2016 | Nivel |

| | (millones) | |
|--|------------|---|
| Vida Sana intervención en factores de riesgo de enfermedades no transmisibles en niños, adolescentes, adultos y mujeres post parto | \$ 9.859 | 1 |
| Seguro de Desempleo para Créditos Hipotecarios | \$ 10.899 | 1 |
| Programa de Reparación y Atención Integral de Salud (PRAIS) | \$ 5.939 | 1 |
| Programa de Apoyo al Recién Nacido - ChCC | \$ 13.916 | 1 |
| Atención, Protección y Reparación Integral de Violencias contra las Mujeres | \$ 11.187 | 1 |
| Chile Indígena I - Fortalecimiento y Emprendimiento de Organizaciones Indígenas | \$ 8.733 | 1 |
| Beneficio Deudores Habitacionales - D.S. N°12 | \$ 9.824 | 1 |
| Programa de Apoyo a Víctimas | \$ 6.219 | 1 |
| Programa Residencias y Hogares Protegidos | \$ 9.264 | 1 |
| Programa de Alimentación Complementaria del Adulto Mayor (PACAM) | \$ 23.265 | 1 |
| Plan de Fortalecimiento para el desarrollo de las Artes en el Sistema Educativo | \$ 3.616 | 1 |

Descripción y Evaluación de la propuesta de INIT

El modelo presentado por Hernando y Rubio (2017) considera la implementación de un INIT (Impuesto Negativo al Ingreso de Trabajo) correspondiente a un esquema de EITC (*Earned Income Tax Credit*). Dichos esquemas consisten en la transferencia monetaria directa (condicionada al trabajo) a los sectores de menores ingresos cada vez que el monto del crédito presente niveles superiores a los impuestos que se debe pagar. Para este caso, los beneficiarios serán quienes están exentos de impuestos, por lo que se considera como un impuesto negativo.

Como mencionan los autores, dichos modelos presentan un atractivo método de política pública para combatir la desigualdad, ya que, además de incentivar el trabajo de los más pobres y disminuir la pobreza, generan efectos deseables en el mercado del trabajo, promoviendo la inserción laboral, fomentando la formalización del trabajo y no distorsiona de manera importante la decisión ocio-trabajo.

Para determinar el diseño óptimo de INIT, los autores debieron realizar una serie de estimaciones respecto a los parámetros relevantes de la política (determinar un ingreso impo-

nible, calcular un salario esperado y una probabilidad de trabajar, definir quienes calificarían para el INIT y el monto que cobrarían, establecer nuevas incorporaciones al mercado laboral y, finalmente, calcular el efecto en desigualdad). Luego de obtener los parámetros anteriores y presentar los resultados óptimos de reducción de desigualdad medido como disminución en el Coeficiente de Gini, Hernando y Rubio presentan funciones cuadráticas que permiten determinar este índice de desigualdad en función del presupuesto disponible (en miles de millones de dólares).

Los autores enseñan dos ecuaciones, una que no incluye el efecto de la aditividad de nuevos trabajadores al mercado laboral, debido a la política, y otra que sí los considera.⁹ Todo lo demás es constante y sigue los supuestos realizados en su análisis:

Ecuación de Coeficiente de Gini (G) en función del presupuesto destinado al INIT (P) en MMU\$, sin considerar aditividad al mercado laboral:

$$G1 = 0,5163 + 0,0011 P^2 - 0,015 P \quad R^2 = 0,999$$

(0,0003) (0,0000) (0,0004)

Ecuación de Coeficiente de Gini (G) en función del presupuesto destinado al INIT (P) en MMU\$, considerando aditividad al mercado laboral:

$$G2 = 0,5144 + 0,0013 P^2 - 0,0166 P \quad R^2 = 0,999$$

(0,0002) (0,0000) (0,0004)

Teniendo estas ecuaciones, procedemos a calcular cuáles son los niveles del coeficiente de Gini con la transferencia de fondos de los programas seleccionados. Para esto se realizarán tres evaluaciones: la primera únicamente con aquellos programas catalogados en el tercer nivel, los cuales presentan posibilidades reales de ser eliminados, la segunda considerando aquellos catalogados en el nivel dos y tres, que abarcan el mayor presupuesto y posibilidades normales de eliminarse bajo una correcta discusión de los criterios y, por último, una evaluación con los programas de nivel uno, dos y tres, la cual contiene todos los pro-

⁹ Una política de transferencias directas genera incentivos (mediante el aumento de los ingresos) para que la gente que no estaba trabajando ingrese al mercado laboral, por lo que los autores consideran, en un primer escenario, un *stock* de trabajadores constante *ex-post* a la aplicación de la política y en un segundo escenario se hacen cargo de la incorporación de nuevos trabajadores. En el artículo se puede observar la metodología con la que estiman cuántas personas ingresarían al mercado laboral una vez aplicada la política.

gramas evaluados como potencialmente deficientes, independiente de su factibilidad de ser o no eliminados.

De esta manera, la siguiente tabla muestra los valores obtenidos para el potencial presupuesto liberado:

Tabla 7: Efecto estimado en desigualdad de una redistribución de recursos

| | Presupuesto MMU\$ | Gini Base** | Gini 1 | Δ Gini 1 | Gini 2 | Δ Gini 2 |
|--------------------------|----------------------|-------------|--------|-----------------|--------|-----------------|
| Programas Nivel 3 | 0,197* | 0,5165 | 0,5134 | 0,0031 | 0,5112 | 0,0053 |
| Programas Nivel 2 y 3 | 0,869* | 0,5165 | 0,5041 | 0,0124 | 0,5010 | 0,0155 |
| Programas Nivel 1, 2 y 3 | 3,127* | 0,5165 | 0,4802 | 0,0363 | 0,4752 | 0,0413 |

*\$1 Dólar = \$649 Pesos.

**Estimación de A.H. y E.R. a partir de la Encuesta Casen 2013 considerando Ingresos=\$0 (corregido).

Como muestra la tabla anterior, el valor para el coeficiente de Gini disminuye en todos los escenarios presentados. Para el caso en el que no se considera aditividad laboral (Gini 1), el presupuesto de los programas del tercer nivel disminuye el coeficiente en 0,0031 puntos porcentuales, correspondiente a un 0,60 por ciento; el presupuesto de los programas del nivel dos y tres disminuye en 0,0124 puntos porcentuales correspondientes a 2,40 por ciento; y el presupuesto de los niveles uno, dos y tres disminuye en 0,0363 puntos porcentuales, lo que corresponde a un 7,04 por ciento. Para el cálculo en que sí se considera la aditividad laboral *ex-post* a la aplicación de la política (Gini 2), los valores disminuyen en 0,0053; 0,0155 y 0,0413 puntos porcentuales correspondientes a 1,03 por ciento; 3,01 por ciento y 8,00 por ciento para cada presupuesto.

Es importante señalar que el efecto reportado en desigualdad es sobre optimista toda vez que los programas que se propone eliminar pueden estar contribuyendo a reducir las diferencias en el ingreso monetario de las personas, por lo que nuestro análisis, al no controlar el aumento en desigualdad producto de reducir el gasto en esos programas, sobreestima el efecto final en el ratio de Gini.

Conclusión y recomendaciones de política pública

En este trabajo usamos la información disponible en el Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS) para intentar evaluar la eficiencia de los programas sociales ejecutados o en ejecución en Chile y determinar cuáles podrían eliminarse. Luego, estimamos el efecto que tendría en la desigualdad de ingresos de la sociedad chilena si el presupuesto así liberado se destinara a una política de ingreso negativo al trabajo destinada a reducirla.

Lo primero que notamos es que la labor propuesta se ve dificultada por la escasa información contenida en las fichas de seguimiento reportadas en el BIPS. De hecho, documentamos cómo el volumen de información disponible se ha visto reducido de forma importante desde el año 2013. Esta falta de información nos obliga a usar criterios relativamente simples de evaluación y a ser particularmente conservadores en el uso de los mismos.

Más aún, no sólo ha disminuido la información contenida en las fichas asociadas a cada programa. El número de programas examinado en el Banco ha disminuido también notoriamente. Así, mientras en 2013 se reportaba información de 403 programas sociales, con un presupuesto total que superaba los 15.4 billones de pesos, en 2016 el BIPS contiene fichas de seguimiento para 316 programas con un presupuesto total de 5.7 billones de pesos.¹⁰ Si bien algunos de los programas excluidos corresponden a gastos que no pueden ser evaluados y no son evitables (por ejemplo, pago de bonos de reconocimiento y pensiones de vejez de cajas de compensación), la eliminación de otros no responde a criterios obviamente justificables.

Concluimos, al analizar la evolución del volumen de datos contenido en el sistema, que si bien el Ministerio de Desarrollo Social cumple formalmente con lo que la ley le exige al proveer la información requerida, es dudoso que esté cumpliendo con el espíritu de la misma, que tiene como objetivo permitir a la población evaluar si los recursos destinados a mejorar las condiciones de vida de los chilenos más vulnerables están siendo efectivos al propósito señalado.

Con todo, luego de analizar 112 programas sociales que representan el 96 por ciento del gasto social reportado en 2016, concluimos que al menos 60 de ellos muestran resultados que nuestros criterios consideran como insatisfactorios y cuya continuidad debería ser examinada. Una segunda clasificación, conservadora, estima que hasta 26 de estos programas

¹⁰ Los diez programas con mayor presupuesto presentes en el BIPS para 2013 y ausentes en 2016 corresponden a (cifras en millones de pesos): Financiamiento de Educación Subvencionada (\$3.505.298); Bono de Reconocimiento (\$1.003.535); Pensión de Vejez (\$624.894); Pensión Básica Solidaria (\$412.261); Pensión de Viudez (\$361.077); Aporte Previsional Solidario (\$355.266); Reconstrucción (\$344.652); Postnatal (\$328.506); Crédito con Aval del Estado (\$310.427); Pensión de Invalidez (\$233.709). Los programas antes mencionados corresponden a \$7.479.625 millones de pesos.

deberían eliminarse permitiendo liberar un presupuesto de alrededor de \$760 millones de dólares al año, lo que, al destinarse a INIT, tendría un impacto en el coeficiente de Gini de una reducción de hasta el 2,7 por ciento.

El propósito del gasto social debe ser, principalmente, mejorar las condiciones de vida y reducir la incerteza que enfrentan los miembros más vulnerables de la sociedad. Además, debería contribuir a disminuir las desigualdades que caracterizan a la sociedad chilena y que han sido relevadas por el gobierno como la principal preocupación de política pública para el periodo 2014-2018. En la medida que este gasto se destine a programas menos eficientes o que no estén correctamente focalizados, este propósito no se cumple.

Lo primero que necesitan los miembros de la sociedad para evaluar si el gasto social cumple con estos propósitos es información adecuada. El objetivo de la ley que creó el Ministerio de Desarrollo Social al establecer la obligación de crear y mantener el Banco Integrado de Programas Sociales era, precisamente, hacer disponible esta información para favorecer este tipo de análisis. Es preocupante ver que esta información se ha visto mermada en el tiempo sin justificación aparente. Es posible concluir, incluso con la escasa información disponible, que existen programas cuyo gasto social no satisface correctamente los propósitos para los que fueron establecidos. Esto sugiere que, probablemente, muchos más programas podrían ser cuestionados en caso de contar con más información.

Mantener en funcionamiento programas sociales que no logran afectar positivamente las condiciones de vida de sus beneficiarios, ni contribuyen realmente a disminuir la desigualdad, no sólo es contraproducente con los propósitos de los que el propio gobierno en particular y el Estado en general se han dotado a través de mandatos legales y políticos, también constituye un evidente mal uso de recursos.

Este trabajo ilustra, parcialmente, el efecto que una correcta reasignación de estos recursos podría tener en un indicador de la desigualdad, como es el Gini, que resulta de especial interés para el público general y la discusión académica y política en particular. Usando criterios muy conservadores de eficiencia en el uso de los recursos y un criterio aún más conservador en cuanto a la factibilidad de economía política para redistribuir recursos hacia un impuesto negativo al ingreso, encontramos que 29 programas podrían ser cerrados o ajustados y su presupuesto redirigido (al menos parcialmente) hacia la política propuesta, lo que tendría un impacto de reducir la desigualdad en, al menos, un tres por ciento. Un cambio no menor en un indicador que, aunque ha venido cayendo en el tiempo, lo hace a tasas bastante lentas.

Recomendamos establecer un principio general de rendición de cuentas en las políticas sociales que fuerce a este tipo de revisiones. De este modo, podría definirse un conjunto de indicadores objetivos para todos los programas sociales incluyendo umbrales de eficiencia similares a los planteados en este documento. La recolección y cálculo de los mismos estaría a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (excepto para los programas que ejecutan servicios dependientes de dicho Ministerio, en cuyo caso esta labor debería recaer en la Dirección de Presupuestos). Obviamente, sería deseable que estos indicadores fueran de mejor calidad y proveyeran más información que los disponibles hoy y que se utilizaron en el análisis anterior.

El mismo mecanismo establecería que los programas que empeoren o no logren mejorar sus indicadores por sobre los umbrales mínimos aceptados, y que no se reformulen para alcanzar los resultados demandados, deberán cerrarse antes de dos años y que su presupuesto automáticamente se revertirá a un programa simple en la forma de un impuesto negativo al ingreso del trabajo (INIT) que podrá modificar sus prestaciones o aumentar su cobertura de acuerdo al nuevo presupuesto asignado.

Esta propuesta de política pública tiene, en nuestra opinión, varias características deseables. Por una parte, pondría presión a la eficiencia por parte de los formuladores y ejecutores de programas que sabrían que arriesgan ver el programa eliminado y su presupuesto reducido en caso de que no cumplan con estándares mínimos de eficiencia y eficacia. Por otra parte, asegura que los recursos destinados a programas sociales se mantengan en el área social y ayuden efectivamente a reducir la desigualdad, la pobreza y la angustia que experimentan los chilenos más vulnerables, en lugar de destinarse a intervenciones que ni siquiera pueden cumplir con criterios de eficiencia tan básicos como los aquí explorados.

Por supuesto, como ya se dijo, la política de transferencias no puede limitarse a un INIT, es posible y recomendable complementarlos con otros sistemas de transferencias monetarias no condicionadas diseñados para no generar dependencia. Evidencia reciente atestigua que este tipo de intervenciones puede tener muchos efectos positivos deseables, sobre todo en disminuir los niveles de estrés a los que se enfrentan las personas más vulnerables.¹¹

Por otro lado, las transferencias directas, condicionadas o no, han logrado, en diferentes contextos, mejoras significativas en indicadores como salud, educación y reducción de los niveles de desigualdad y pobreza, aun cuando existe la duda sobre la potencial mala utilización de los recursos por parte de los beneficiarios, quiénes podrían destinar parte de estos

¹¹ Ver, por ejemplo, la columna de Andrea Repetto, "Cognición y estrés: El peso de la pobreza", en *El Mercurio*, 18 de julio de 2017.

recursos a bienes como alcohol, tabaco y otros “bienes de tentación”. Respecto a lo anterior, Evans y Popova (2016)¹², utilizando datos para América Latina, África y Asia, concluyen que existe un impacto promedio negativo en la relación entre transferencias y gasto en dichos bienes (-0,18 desviaciones estándar), es decir, al aumentar el monto transferido, las familias beneficiarias tienden a consumir menos de los bienes considerados problemáticos. Lo anterior permite afirmar que la preocupación por que las transferencias monetarias signifiquen un aumento en el gasto en alcohol y tabaco resulta infundada.

Esta propuesta es una alternativa superior para redirigir el gasto social hacia prestaciones que tengan los efectos deseados y que nos acerquen como país a una estructura estatal más similar a la de países avanzados, donde la mayor parte de la redistribución que produce el Estado ocurre por la vía de impuestos y transferencias y no por gasto directo.

¹² Evans, David K. & Anna Popova, "Cash Transfers and Temptation Goods," *Economic Development and Cultural Change* 65 núm. 2 (2017): 189-221.

Anexos

Anexo 1: Comparación de la Información contenida en el BIPS

| Información contenida en el BIPS | | | BS 2013 | ACTUAL |
|----------------------------------|----------------------------------|---|---------|--------|
| Descripción general del programa | | | | |
| Información general | Ámbito de acción | | x | x |
| | Normativa legal | | x | x |
| | Tipo de beneficiario | | x | |
| | Año de inicio | | x | |
| | Ciclo de vida | | x | |
| | Ficha de protección social | | x | |
| | Ley de Presupuesto año n | | x | x |
| | Meta beneficiarios año n | | x | x |
| | Gráfico de Gasto del programa. | | x | |
| | Gráfico de Beneficiarios | | x | |
| | Evaluaciones anteriores | | | x |
| Resumen de monitoreo | Escala de evaluación (5 niveles) | | x | |
| Metodología de intervención | Descripción de actividades | | x | x |
| | Criterio de egreso | | x | x |
| | Tiempo de intervención | | x | x |
| | Cuadro Componentes del programa | Nombre componente | x | x |
| | | Presupuesto año n | x | |
| | | Requisitos y criterios de selección específicos | x | |
| | | Producción año n-1 | x | |
| | | Meta producción año n | x | |

| Información contenida en el BIPS | | | BS 2013 | ACTUAL |
|----------------------------------|--|---|---------|--------|
| | | Unidad de medida | x | |
| | | Tiempo de intervención | | x |
| | | Producción al 2do trim. 2016 | | x |
| | | Criterios de selección | | x |
| | | Sistema de información para identificar beneficiarios | | x |
| | Cuadro Articulaciones | Tipo de articulación | x | |
| | | Nombre de la institución | x | x |
| | | Descripción | x | x |
| Ejes de evaluación | | | | |
| Diagnóstico y objetivo | Problema a solucionar | | x | x |
| | Vigencia del programa | | x | |
| | Definición del objetivo | | x | x |
| | Línea base | | x | |
| Focalización de beneficiarios | Población objetivo | | x | x |
| | Cuadro Criterios de acceso al programa | Atributos de la población objetivo | x | |
| | | Requisitos de acceso al programa | x | |
| | | Mecanismos de certificación cumplimiento de requisito | x | |
| | Criterios adicionales para acceder al programa | | x | |
| | Sistema de priorización | | x | |
| | Cuadro Cuantificación de la población | Total población | x | x |
| | | Población objetivo | x | x |
| | | Meta anual objetivo | x | |

| Información contenida en el BIPS | | | BS 2013 | ACTUAL |
|---|--|--|----------------|---------------|
| | | Beneficiarios efectivos al 2do trim. Año n | | x |
| | | beneficiarios efectivos | x | x |
| | Gráfico de Cobertura | | x | |
| Medición de resultados | Cuadro Indicadores de resultados | Nombre | x | x |
| | | Descripción | x | x |
| | | Frecuencia | x | |
| | | Medio de verificación | x | x |
| | | Dato efectivo año n-2 | x | x |
| | Cuadro Indicadores de proceso | Nombre | x | |
| | | Descripción | x | |
| | | Frecuencia | x | |
| | | Medio de verificación | x | |
| | | Dato efectivo año n-2 | x | |
| | Cuadro Indicadores de satisfacción | Nombre | x | |
| | | Descripción | x | |
| | | Frecuencia | x | |
| | | Medio de verificación | x | |
| | | Dato efectivo año n-2 | x | |
| Logro de resultados | Gráficos Evaluación indicadores de resultados | | x | |
| | Gráficos de Evolución indicadores de proceso, producto o cobertura | Cumplimiento del programa | x | |
| | | Tasa de aplicación del programa del año anterior | x | |
| | | Ejecución de presupuesto | x | x |
| Información contenida | | | BS 2013 | ACTUAL |

| | | | | |
|------------------------------------|--|---|----------------|---------------|
| en el BIPS | | | | |
| | Evolución indicadores de satisfacción de usuarios | Gráfico Tasa de satisfacción de preferencias. | x | |
| Administración de recursos (tabla) | Análisis de recursos humanos | Total de funcionarios directos | x | |
| | | funcionarios que prestan servicios sociales | x | |
| | | funcionarios administrativos | x | |
| | Análisis de recursos financieros | Total ingresos | x | x |
| | | Líneas presupuestarias específicas al programa | x | |
| | | Otros recursos de la ley de presupuesto asociados al programa | x | |
| | | Financiamiento externo a la ley de presupuesto | x | |
| | Cuadro: Recursos | Presupuesto vigente | | x |
| | | Presupuesto ejecutado | | x |
| | Gastos directos | Gasto social | x | |
| | | Gasto administrativo | x | |
| | Gastos indirectos | | x | |
| | Gráfico Desagregación de gastos totales del programa | | x | |
| | Tabla Distribución de gasto (%) | | x | |
| | Definiciones | Def. Gasto social directo | x | |
| | | Def. Gasto administrativo directo | x | |
| | | Def. Gasto indirecto | x | |
| Información contenida | | | BS 2013 | ACTUAL |

| | | | | |
|--|------------------------------------|-------------------------|---------------|---------------|
| en el BIPS | | | | |
| | Indicadores de gestión de recursos | Gráfico de Gasto Social | x | |
| | Análisis de gestión de recursos | | x | x |
| Otras observaciones | | | x | x |
| Descargos del jefe o encargado de programa | | | x | |
| | | | | |
| Número de ítems | | | 77 | 32 |
| Porcentaje del total | | | 90,59% | 37,65% |

Anexo 2: Análisis comparativo de informes BIPS

Información general del programa: Los informes de 2016 no presentan información sobre el tipo de beneficiario, año de inicio del programa, ciclo de vida, ni mecanismo de focalización (desde 2016 los programas sociales han ido migrando desde la Ficha de Protección Social al Registro Social de Hogares como mecanismo de focalización. La información en el BIPS no menciona el método específico de focalización utilizado). Esta información puede no ser especialmente relevante para el tipo de evaluación que pretendemos implementar (aunque la evaluación de la focalización de los programas sí es un objetivo en la ley) pero su omisión sigue siendo importante al constituirse en datos básicos sobre el diseño del programa.

Por su parte, el informe de 2013 contiene, además de esta información, gráficos con la evolución en el tiempo del gasto del programa y del número de beneficiarios.

Resumen de monitoreo: El BS contenido en el informe de 2013 cuenta con un resumen de cada uno de los ítems que abarca el informe con su respectiva evaluación según una escala de cinco niveles (desde “crítico” hasta “destacado”) permitiendo al evaluador conocer a primera vista los ámbitos en los cuales un programa puede presentar problemas. Estos ítems son diagnóstico y objetivo, focalización, medición de resultados, logro de resultados y administración de recursos. Toda esta información está ausente en el BIPS a partir de 2014.

Metodología de intervención: En este ítem es posible encontrar, tanto en 2013 como en 2016, una parte común compuesta por descripción de actividades, criterios de egreso, tiempo de intervención y un cuadro de articulaciones (presenta las instituciones a cargo del pro-

grama y describe cómo se articulan entre ellas para su ejecución); además de un cuadro de componentes del programa que incluye información distinta para ambos años. En 2013, este cuadro cuenta con el nombre del componente, presupuesto del año “n”, requisitos y criterios de selección específicos, producción al año “n-1”, meta de producción al año “n” y unidad de medida; mientras que para 2016 los componentes son el nombre del componente, tiempo de intervención, producción al segundo trimestre año “n”, criterios de selección y sistema de información para identificar beneficiarios.

Para objetivos del tipo de análisis que el BIPS pretende facilitar de acuerdo a la ley que le da vida, no es claro que un conjunto de información domine al otro. Sin embargo, para efectos informacionales, sería ideal contar con ambos contenidos en conjunto, ya que resultan complementarios.

Ejes de Evaluación:

- **Diagnóstico y objetivo:** En el informe de 2016 se incluye el problema a solucionar y la definición del objetivo; obviando otros contenidos presentes en 2013 como la vigencia del programa y la existencia de un línea base. A partir de los objetivos declarados del BIPS, ambos campos de información son necesarios y debieran incluirse.
- **Focalización de beneficiarios:** En este eje de evaluación se encuentra un cuadro de cuantificación de la población que contiene:¹³
 - Población potencial: identifica la población que presenta el problema o necesidad, que el programa atenderá durante toda su ejecución, congruente con el diagnóstico.
 - Población objetivo: aquella población que el programa tiene planeado o programado atender en un período dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella.
 - Beneficiarios efectivos: corresponde al número de beneficiarios que el programa efectivamente atendió en un año.

Sin embargo, en 2016 están ausentes aspectos relevantes de focalización como lo es la información sobre criterios de acceso al programa, presentes en un cuadro en el BS, el cual contiene atributos de la población objetivo, requisitos de acceso y mecanismos

¹³ Manual para el Seguimiento de Programas e Iniciativas Sociales, Departamento de Monitoreo de Programas Sociales Subsecretaría de Evaluación Social Ministerio de Desarrollo Social, 2016.

de certificación de cumplimiento de requisito, además de criterios adicionales de focalización, una descripción del sistema de priorización utilizado para la prelación de beneficiarios y alguna información sobre la cobertura del programa.

La información omitida en este tópico es de fundamental utilidad para evaluar los criterios de focalización de las políticas sociales, elemento sustantivo dentro de la composición de políticas de este tipo.

- **Medición de resultados:** La diferencia importante en este eje de evaluación es que, aun cuando los cuadros de indicadores poseen la misma información (excepto por el dato relativo a la frecuencia con que se mide el indicador), en 2016 sólo se realiza para los resultados globales, mientras que en el informe de 2013 este cuadro de indicadores se realiza para los resultados, el proceso y la satisfacción de los beneficiarios, además de presentar gráficos de evolución de indicadores de resultados, procesos y satisfacción (cumplimiento de programa, tasa de aplicación [cumplimiento en porcentaje] del programa del año anterior y de ejecución presupuestaria). Nuevamente, la ausencia de aspectos informativos se hace relevante, ya que no es posible, en ausencia de estos datos, evaluar el proceso del programa y los resultados desde la perspectiva de los usuarios y su satisfacción con el mismo.
- **Administración de recursos:** En este eje es posible notar una ausencia relevante y determinante para efectos de evaluación de eficiencia. Esto debido a que los informes de 2016 sólo cuentan con el 21,05 por ciento de la información del total de aspectos con el que cuenta el BS de 2013 (89,47 por ciento). Considerando este eje como uno de los más relevantes al tratarse de la administración de los recursos del programa tanto humanos como monetarios-financieros, la supresión de estos datos es particularmente compleja. Así, en 2016 sólo se incluyen cifras correspondientes al total de ingresos al programa, el presupuesto vigente y el presupuesto ejecutado y la ejecución presupuestaria de los años 2014 a 2016 (incompleto); dejando de lado la siguiente información adicional contemplada en 2013:
 - Análisis de recursos humanos: Total de funcionarios directos, esto es, funcionarios que prestan servicios sociales y funcionarios administrativos (administrados según lo estipulado en los Subtítulos 21, 24, 33 de la Ley de Presupuesto y, también, financiados por terceros) que trabajan en el programa.
 - Análisis de recursos financieros: Líneas presupuestarias específicas al programa, otros recursos de la Ley de Presupuesto asociados al programa, financiamiento externo a la

Ley de Presupuesto (como pueden ser la cooperación con privados o recursos que cada Ministerio redirige desde su presupuesto general).

- Gastos directos: Gasto social y gasto administrativo.
- Gastos indirectos: Corresponden a aquellos gastos ejecutados a nivel central y que no tienen directa relación con los programas. Por ejemplo, los gastos del servicio que no son asignables a un programa en particular. Dentro de ellos están incluidos los siguientes subtítulos de la Ley de Presupuesto: 22, 23, 29 y parte del 21. La asignación de estos gastos a programas típicamente se realiza según el número de personas que trabajan en cada uno de los programas.
- Definición de gasto social directo, gasto administrativo directo, gasto indirecto.

Adicional a la información anterior, el reporte de 2013 incluye un gráfico de desagregación de gastos totales del programa, una tabla de distribución del gasto (desagregación del porcentaje de gasto administrativo y gasto social y sus componentes de personal, bienes, servicios y otros) y un gráfico de gasto social para hacer más inteligible la extensa información presentada.

- **Otras observaciones:** En este apartado se hacen referencias a ítems de los informes que necesiten de aclaraciones o explicaciones sobre su información, por ejemplo, explicar que un programa se ejecuta en el segundo semestre y por eso al segundo trimestre no presenta datos o resultados. Ambos documentos lo contienen y no existen diferencias relevantes en sus contenidos.
- **Descargos del jefe o encargado del programa:** la ficha de cada programa en 2013 permite incorporar información sobre el programa y sus posibles falencias desde el encargado de la implementación. Este apartado no está presente en 2016.

Anexo 3: Programas analizados, 2016

| Nombre | Servicio | Ministerio | Presupuesto (millones) |
|---|--|--|-------------------------------|
| Modalidad Libre Elección (MLE) | Fondo Nacional de Salud | Ministerio de Salud | \$ 544.640 |
| Programa de Alimentación Escolar | Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas | Ministerio de Educación | \$ 520.764 |
| Jardín Clásico Administrado por Junji y Vía Transferencia de Fondos | Junta Nacional de Jardines Infantiles | Ministerio de Educación | \$ 489.857 |
| Fondo Solidario de Elección de Vivienda DS49 | Servicios de Vivienda y Urbanismo | Ministerio de Vivienda y Urbanismo | \$ 405.929 |
| Sistema Integrado de Subsidio Habitacional - DS1 | Servicios de Vivienda y Urbanismo | Ministerio de Vivienda y Urbanismo | \$ 352.031 |
| Protección al Patrimonio Familiar Reparación y Mejoramiento de Vivienda | Servicios de Vivienda y Urbanismo | Ministerio de Vivienda y Urbanismo | \$ 255.692 |
| Jardines Infantiles y Salas Cuna de Administración Directa | Fundación Integra | Fundaciones | \$ 232.074 |
| Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas | Subsecretaría Desarrollo Regional y Administrativo | Ministerio de Interior y Seguridad Pública | \$ 108.223 |
| Plan de Ingreso, Formación y Retención de Profesionales (Médicos y Odontólogos) Especialistas en el Sector Público de Salud | Subsecretaría de Redes Asistenciales | Ministerio de Salud | \$ 101.827 |
| Más Capaz | Servicio Nacional de Capacitación y Empleo | Ministerio de Trabajo y Previsión Social | \$ 96.381 |
| Programa Habitacional de Integración Social (DS. 116-2014 y DS. 19-2016) | Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo | Ministerio de Vivienda y Urbanismo | \$ 93.887 |
| Fondo de Tierras y Aguas Indígenas - Subsidio para la Adquisición de Tierras (Artículo 20, letras a y b) | Corporación Nacional de Desarrollo Indígena | Ministerio de Desarrollo Social | \$ 72.753 |
| Recuperación y Renovación del Atractivo de la Infraestructura y del Equipamiento de la Educación Pública | Subsecretaría Educación | Ministerio de Educación | \$ 67.309 |

| Nombre | Servicio | Ministerio | Presupuesto (millones) |
|---|--|--|-------------------------------|
| Educación Técnico Profesional | Subsecretaría Educación | Ministerio de Educación | \$ 63.391 |
| Bono al Trabajo de la Mujer | Subsecretaría de Servicios Sociales | Ministerio de Desarrollo Social | \$ 57.221 |
| Subsidio al Empleo Joven (SEJ) | Servicio Nacional de Capacitación y Empleo | Ministerio de Trabajo y Previsión Social | \$ 55.095 |
| Recuperación de Barrios | Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo | Ministerio de Vivienda y Urbanismo | \$ 53.744 |
| Pavimentación Participativa | Servicios de Vivienda y Urbanismo | Ministerio de Vivienda y Urbanismo | \$ 53.358 |
| Convenios Marcos Universidades Estatales | Subsecretaría de Educación: División de Educación Superior | Ministerio de Educación | \$ 46.540 |
| Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal | Subsecretaría Desarrollo Regional y Administrativo | Ministerio de Interior y Seguridad Pública | \$ 45.096 |
| Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) | Subsecretaría de Salud Pública | Ministerio de Salud | \$ 44.285 |
| Programa Nacional de Inmunizaciones (PNI) | Subsecretaría de Salud Pública | Ministerio de Salud | \$ 38.809 |
| Me conecto para aprender | Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas | Ministerio de Educación | \$ 36.874 |
| Beca Indígena | Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas | Ministerio de Educación | \$ 26.549 |
| Beca Presidente de la República | Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas | Ministerio de Educación | \$ 26.073 |
| Protección Contra Incendios Forestales | Corporación Nacional Forestal | Ministerio de Agricultura | \$ 26.045 |
| Plan Comunal de Seguridad Pública | Subsecretaría de Prevención del Delito | Ministerio de Interior y Seguridad Pública | \$ 25.858 |
| Programa Odontológico Integral | Subsecretaría de Redes Asistenciales | Ministerio de Salud | \$ 24.537 |
| Mejoramiento de Barrios | Subsecretaría Desarrollo Regional y Administrativo | Ministerio de Interior y Seguridad Pública | \$ 24.181 |

| Nombre | Servicio | Ministerio | Presupuesto (millones) |
|---|---|--|-------------------------------|
| Programa de Alimentación Complementaria del Adulto Mayor (PACAM) | Subsecretaría de Salud Pública | Ministerio de Salud | \$ 23.265 |
| Beneficio Deudores Habitacionales - D.S. N°2 | Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo | Ministerio de Vivienda y Urbanismo | \$ 22.853 |
| Fondo de Desarrollo Institucional | Subsecretaría de Educación: División de Educación Superior | Ministerio de Educación | \$ 22.797 |
| Reconstrucción - Construcción y Adquisición de Viviendas | Servicios de Vivienda y Urbanismo | Ministerio de Vivienda y Urbanismo | \$ 22.669 |
| Rehabilitación de Espacios Públicos | Servicios de Vivienda y Urbanismo | Ministerio de Vivienda y Urbanismo | \$ 22.428 |
| Programa Familias - SS y OO | Subsecretaría de Servicios Sociales | Ministerio de Desarrollo Social | \$ 21.941 |
| Fondo de Farmacia para Enfermedades Crónicas No Transmisibles en Atención Primaria (FOFAR) | Subsecretaría de Redes Asistenciales | Ministerio de Salud | \$ 21.672 |
| Tratamiento y Rehabilitación para Población Adulta con Consumo Problemático de Drogas y Alcohol | Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol | Ministerio de Interior y Seguridad Pública | \$ 21.409 |
| Refuerzo atención de urgencia hospitalaria y prehospitolaria | Subsecretaría de Redes Asistenciales | Ministerio de Salud | \$ 19.392 |
| Liderazgo Deportivo Nacional | Instituto Nacional de Deporte | Ministerio del Deporte | \$ 19.098 |
| Capacitación en Oficios | Servicio Nacional de Capacitación y Empleo | Ministerio de Trabajo y Previsión Social | \$ 18.175 |
| Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial - ChCC | Subsecretaría de Servicios Sociales | Ministerio de Desarrollo Social | \$ 17.878 |
| Campamentos | Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo | Ministerio de Vivienda y Urbanismo | \$ 15.249 |
| Áreas Silvestres Protegidas | Corporación Nacional Forestal | Ministerio de Agricultura | \$ 15.195 |
| Yo Emprendo Semilla | Fondo de Solidaridad e Inversión Social | Ministerio de Desarrollo Social | \$ 15.191 |
| Nombre | Servicio | Ministerio | Presupuesto |

| | | | (millones) |
|--|---|--|--------------------|
| Programa de Apoyo al Recién Nacido - ChCC | Subsecretaría de Servicios Sociales | Ministerio de Desarrollo Social | \$ 13.916 |
| Beneficio Deudores Habitacionales - D.S. N° 51 | Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo | Ministerio de Vivienda y Urbanismo | \$ 13.206 |
| Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes | Consejo Nacional de la Cultura y las Artes | Consejo Nacional de la Cultura y las Artes | \$ 12.880 |
| Habitabilidad | Subsecretaría de Servicios Sociales | Ministerio de Desarrollo Social | \$ 12.571 |
| Servicio de atención primaria de urgencia de alta resolución (SAR) | Subsecretaría de Redes Asistenciales | Ministerio de Salud | \$ 12.193 |
| Tratamiento Integral de Adolescentes y Jóvenes Ingresados por Ley N°20.084 con Consumo Problemático de Alcohol y Drogas(ex Tratamiento para Adolescentes con Consumo Problemático de Drogas) | Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol | Ministerio de Interior y Seguridad Pública | \$ 11.765 |
| Programa de mejoramiento de acceso a la atención odontológica | Subsecretaría de Redes Asistenciales | Ministerio de Salud | \$ 11.764 |
| Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas | Subsecretaría Desarrollo Regional y Administrativo | Ministerio de Interior y Seguridad Pública | \$ 11.418 |
| Fondo Solidario de Vivienda Título I | Servicios de Vivienda y Urbanismo | Ministerio de Vivienda y Urbanismo | \$ 11.369 |
| Atención, Protección y Reparación Integral de Violencias contra las Mujeres | Servicio Nacional de la Mujer | Servicio Nacional de la Mujer | \$ 11.187 |
| Seguro de Desempleo para Créditos Hipotecarios | Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo | Ministerio de Vivienda y Urbanismo | \$ 10.899 |
| Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE) | Subsecretaría de Educación: División de Educación Superior | Ministerio de Educación | \$ 10.775 |
| Programa Revitalización de Barrios e Infraestructura Patrimonial Emblemática | Subsecretaría Desarrollo Regional y Administrativo | Ministerio de Interior y Seguridad Pública | \$ 10.380 |
| Nombre | Servicio | Ministerio | Presupuesto |

| | | | (millones) |
|--|---|------------------------------------|-------------------|
| Vida Sana intervención en factores de riesgo de enfermedades no transmisibles en niños, adolescentes, adultos y mujeres post parto | Subsecretaría de Redes Asistenciales | Ministerio de Salud | \$ 9.859 |
| Beneficio Deudores Habitacionales - D.S. N°12 | Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo | Ministerio de Vivienda y Urbanismo | \$ 9.824 |
| Sistema Nacional de Competencia Deportivas (SNCD) | Instituto Nacional de Deporte | Ministerio del Deporte | \$ 9.343 |
| Programa Residencias y Hogares Protegidos | Subsecretaría de Redes Asistenciales | Ministerio de Salud | \$ 9.264 |
| Fondo de Desarrollo Indígena | Corporación Nacional de Desarrollo Indígena | Ministerio de Desarrollo Social | \$ 9.008 |
| Fondo de Tierras y Aguas Indígenas - Subsidio a la Construcción de Obras de Riego y Drenaje para Indígenas | Corporación Nacional de Desarrollo Indígena | Ministerio de Desarrollo Social | \$ 8.996 |
| Más Adultos Mayores Autovalentes | Subsecretaría de Redes Asistenciales | Ministerio de Salud | \$ 8.968 |
| Yo Emprendo | Fondo de Solidaridad e Inversión Social | Ministerio de Desarrollo Social | \$ 8.944 |
| Chile Indígena I - Fortalecimiento y Emprendimiento de Organizaciones Indígenas | Corporación Nacional de Desarrollo Indígena | Ministerio de Desarrollo Social | \$ 8.733 |
| Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) | Subsecretaría de Educación: División de Educación General | Ministerio de Educación | \$ 8.646 |
| Subsidio Leasing Habitacional | Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo | Ministerio de Vivienda y Urbanismo | \$ 8.258 |
| Deporte y Participación Social | Instituto Nacional de Deporte | Ministerio del Deporte | \$ 8.172 |
| Centro de Recursos para el Aprendizaje (Bibliotecas CRA) | Subsecretaría de Educación: Unidad de Currículum y Evaluación | Ministerio de Educación | \$ 8.017 |
| Salud Bucal | Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas | Ministerio de Educación | \$ 8.001 |

| Nombre | Servicio | Ministerio | Presupuesto (millones) |
|---|--|--|-------------------------------|
| Programa Alternativo y Educativo | Junta Nacional de Jardines Infantiles | Ministerio de Educación | \$ 7.994 |
| Fondo de Fomento Audiovisual | Consejo Nacional de la Cultura y las Artes | Consejo Nacional de la Cultura y las Artes | \$ 7.918 |
| Inversión en la Comunidad | Subsecretaría del Trabajo | Ministerio de Trabajo y Previsión Social | 7905 * |
| Residencia Familiar Estudiantil | Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas | Ministerio de Educación | \$ 7.731 |
| Escuelas Deportivas Integrales | Instituto Nacional de Deporte | Ministerio del Deporte | \$ 7.677 |
| Apoyo Integral al Adulto Mayor Vínculos - SSy OO | Subsecretaría de Servicios Sociales | Ministerio de Desarrollo Social | \$ 7.607 |
| Fondo Subsidio ELEM | Servicio Nacional del Adulto Mayor | Ministerio de Desarrollo Social | \$ 6.776 |
| Servicios Médicos (Asistencia Médica Prebásica, Básica y Media) | Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas | Ministerio de Educación | \$ 6.659 |
| Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura | Consejo Nacional de la Cultura y las Artes | Consejo Nacional de la Cultura y las Artes | \$ 6.653 |
| Subsidio para el Arriendo | Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo | Ministerio de Vivienda y Urbanismo | \$ 6.497 |
| Habilidades para la Vida | Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas | Ministerio de Educación | \$ 6.487 |
| Programa de Tenencia Responsable de Animales de Compañía | Subsecretaría Desarrollo Regional y Administrativo | Ministerio de Interior y Seguridad Pública | \$ 6.369 |
| Programa de Apoyo a Víctimas | Subsecretaría de Prevención del Delito | Ministerio de Interior y Seguridad Pública | \$ 6.219 |
| Academia de Capacitación Municipal y Regional | Subsecretaría Desarrollo Regional y Administrativo | Ministerio de Interior y Seguridad Pública | \$ 6.118 |
| Programa de Reparación y Atención Integral de Salud (PRAIS) | Subsecretaría de Redes Asistenciales | Ministerio de Salud | \$ 5.939 |
| Bosque Nativo | Corporación Nacional Forestal | Ministerio de Agricultura | \$ 5.798 |
| Abriendo Caminos - SS y OO | Subsecretaría de Servicios Sociales | Ministerio de Desarrollo Social | \$ 5.555 |

| Nombre | Servicio | Ministerio | Presupuesto (millones) |
|---|--|--|-------------------------------|
| Red de Bibliotecas Públicas (BiblioRedes) | Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museo | Ministerio de Educación | \$ 5.396 |
| Apoyo Innovación Educación Superior | Subsecretaría de Educación: División de Educación Superior | Ministerio de Educación | \$ 5.257 |
| Educación Superior Regional | Subsecretaría de Educación: División de Educación Superior | Ministerio de Educación | \$ 5.257 |
| Programa de Atención Integral Familiar - 24 Horas | Subsecretaría de Prevención del Delito | Ministerio de Interior y Seguridad Pública | \$ 5.217 |
| Fondeporte | Instituto Nacional de Deporte | Ministerio del Deporte | \$ 5.073 |
| Fondo Nacional de Seguridad Pública | Subsecretaría de Prevención del Delito | Ministerio de Interior y Seguridad Pública | \$ 4.900 |
| Promoción y Desarrollo de la Mujer | Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer | Fundaciones | \$ 4.760 |
| Fondo de Fomento de la Música Nacional | Consejo Nacional de la Cultura y las Artes | Consejo Nacional de la Cultura y las Artes | \$ 4.729 |
| Beca de Apoyo a la Retención Escolar (Programa de Educación Media) | Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas | Ministerio de Educación | \$ 4.715 |
| Establecimientos de Larga Estada para Adultos Mayores | Servicio Nacional del Adulto Mayor | Ministerio de Desarrollo Social | \$ 4.697 |
| Fondo Nacional del Adulto Mayor | Servicio Nacional del Adulto Mayor | Ministerio de Desarrollo Social | \$ 4.534 |
| Fortalecimiento Oficinas Municipales de Información Laboral (FOMIL) | Servicio Nacional de Capacitación y Empleo | Ministerio de Trabajo y Previsión Social | \$ 4.501 |
| Apoyo a Personas en Situación de Calle - SSyOO | Subsecretaría de Servicios Sociales | Ministerio de Desarrollo Social | \$ 4.162 |
| Planes de Promoción de la Salud para Municipios Comunas y Comunidades Saludables - MCCC | Subsecretaría de Salud Pública | Ministerio de Salud | \$ 4.028 |

| Nombre | Servicio | Ministerio | Presupuesto (millones) |
|---|--|--|-------------------------------|
| Formación para el Desarrollo de los Profesionales de la Educación | Subsecretaría de Educación: Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas | Ministerio de Educación | \$ 3.993 |
| Tratamiento y Rehabilitación para Niños y Adolescentes con Consumo Problemático de Alcohol y Otras Drogas | Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol | Ministerio de Interior y Seguridad Pública | \$ 3.925 |
| Plan de Invierno Noche Digna | Subsecretaría de Servicios Sociales | Ministerio de Desarrollo Social | \$ 3.876 |
| Red Cultura | Consejo Nacional de la Cultura y las Artes | Consejo Nacional de la Cultura y las Artes | \$ 3.808 |
| Autonomía Económica de la Mujer | Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer | Fundaciones | \$ 3.786 |
| Plan de Fortalecimiento para el desarrollo de las Artes en el Sistema Educativo | Subsecretaría de Educación: División de Educación General | Ministerio de Educación | \$ 3.616 |
| Transporte Escolar Rural | Subsecretaría de Educación: División de Planificación y Presupuesto | Ministerio de Educación | \$ 3.549 |
| Programa Mujeres Jefas de Hogar | Servicio Nacional de la Mujer | Servicio Nacional de la Mujer | \$ 3.539 |
| Pasantía de Perfeccionamiento de Competencias Técnicas | Subsecretaría de Educación: División de Educación Superior | Ministerio de Educación | \$ 3.526 |
| Reconstrucción - Reparación de Viviendas | Servicios de Vivienda y Urbanismo | Ministerio de Vivienda y Urbanismo | \$ 3.492 |
| | | Total presupuesto | \$ 4.778.924 |
| | | Porcentaje del total 2016 | 96,38% |

Anexo 4: Evaluación de programas empleando la información contenida en el BIPS 2013

En el presente ejercicio utilizamos el mayor volumen de información presente en los informes BIPS de 2013 y determinamos qué criterios adicionales a los presentados en el texto principal podrían definirse y que resultarían útiles tanto para complementar el análisis de eficiencia como la evaluación de los programas.

Luego, como una forma de ilustrar este análisis, procedemos a evaluar aquellos programas comunes entre 2016 y 2013 previamente evaluados en el cuerpo del documento, esta vez según los criterios construidos a partir de la información presente en los documentos de seguimiento publicados para los años 2013, es decir, el *Balanced Scorecard* (BS).

Una de las principales ventajas del BS es la información contenida en su página de presentación que incluye resúmenes de evaluación de los ítems relevantes del informe: diagnóstico y objetivo, focalización, medición de resultados, logro de resultados y administración de recursos. A diferencia de los años posteriores, estas evaluaciones son efectuadas por el Ministerio de Desarrollo Social y se refieren tanto a la calidad de la información provista por formuladores y ejecutores como al desempeño en cada ítem de la implementación del programa. La evaluación se resume en un indicador numérico en cinco niveles posibles: crítico, insuficiente, regular, bueno y destacado.

Usamos esta información para definir criterios que determinarán los niveles de eficiencia de los programas.

Criterios de evaluación

Criterio 1: Promedio ponderado de puntajes.

Según la evaluación global de los cinco ítems se realiza un promedio dando mayor relevancia a la focalización y a la administración de recursos, debido a que, para efectos de eficiencia y eficacia de programas sociales, estos dos resultan más relevantes de evaluar.

De este modo, en nuestro promedio, la focalización y la administración de los recursos reciben una ponderación del 50 por ciento mientras que los elementos de diagnóstico y objetivo, medición de resultados y logro de resultados, el otro 50 por ciento. Un valor en el promedio menor a regular (3) implica que el programa es ineficiente.

Criterio 2: Una dimensión en estado crítico.

Si alguna de las dimensiones evaluadas es clasificada en estado crítico clasificamos al programa como ineficiente. Esto es debido a que, si bien hay ítems más relevantes que otros, todos son fundamentales para el correcto funcionamiento de un programa social, por lo que un estado crítico dentro de las cinco áreas de seguimiento puede ser síntoma de ineficiencia en la totalidad del programa.

Criterio 3: Evaluación de insuficiente en focalización o administración de recursos.

Si los ítems focalización y administración de recursos son evaluados en nivel insuficiente o crítico, clasificamos el programa como ineficiente. Lo anterior debido al mayor peso relativo de estos ítems para la evaluación de eficiencia.

Criterio 4: Gasto social sobre gasto total.

Calculamos qué porcentaje del gasto total en el programa corresponde al gasto social (GS). Este dato representa el nivel de recursos destinado a los beneficiarios que no corresponden al gasto administrativo (GA) dentro del gasto total del programa (GS+GA).

Para determinar si el porcentaje de GS implica ineficiencia del programa, el Ministerio de Desarrollo Social clasificó los programas dentro de cinco grupos similares de acuerdo al rol que cumple su institución ejecutora en el aparato estatal. Luego, el Ministerio estableció una escala de evaluación común para cada grupo y asignó un puntaje que refleja el desempeño relativo de los programas. Este desempeño cuenta con dos umbrales, insuficiente y destacado. Si el programa se encuentra bajo el umbral de suficiencia, entonces clasificamos el programa como ineficiente.

Evaluación

A continuación se presentan los programas que según uno o más de los criterios antes señalados clasifican como ineficientes. Estos fueron seleccionados previamente como aquellos programas comunes entre 2013 y aquellos analizados en el texto principal de acuerdo a la información del 2016 y correspondientes al 96 por ciento del presupuesto presente en el banco para dicho año (65 programas comunes). Los programas seleccionados como ineficientes son los siguientes:

Tabla 8

| Nombre Programa | Presupuesto 2016 (millones) | Criterio 1 | Criterio 2 | Criterio 3 | Criterio 4 | Ineficientes 2016 |
|---|-----------------------------|------------|------------|------------|------------|-------------------|
| Sistema Integrado de Subsidio Habitacional - DS1 | \$ 352.031 | 2,92 | • | - | 93.7 | - |
| Protección al Patrimonio Familiar Reparación y Mejoramiento de Vivienda | \$ 255.692 | 2,67 | • | - | 93.9 | - |
| Bono al Trabajo de la Mujer | \$ 57.221 | - | • | - | 90.1 | - |
| Campamentos | \$ 15.249 | 2,92 | | • | 84.9 | - |
| Fondo Solidario de Vivienda Título I | \$ 11.369 | 2,25 | • | - | 93.3 | - |
| Seguro de Desempleo para Créditos Hipotecarios | \$ 10.899 | 2,83 | • | - | 97.4 | • |
| Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) | \$ 8.646 | 2,92 | • | • | 79.9 | - |
| Subsidio Leasing Habitacional | \$ 8.258 | 1,92 | • | • | 98.9 | • |
| Inversión en la Comunidad | \$ 7.905 | 2,75 | • | - | 98.0 | • |
| Apoyo Innovación Educación Superior | \$ 5.257 | | • | - | - | |
| Fondeporte | \$ 5.073 | 2,17 | • | • | - | • |
| Fortalecimiento Oficinas Municipales de Información Laboral (FOMIL) | \$ 4.501 | 2,92 | • | • | 87.5 | • |
| Educación Técnico Profesional | \$ 63.391 | 3,42 | • | - | 96.8 | • |
| Recuperación de Barrios | \$ 53.744 | 3,08 | • | - | 86.5 | • |
| Mejoramiento de Barrios | \$ 24.181 | 3,08 | • | - | 86.5 | • |
| Reconstrucción - Construcción y Adquisición de Viviendas | \$ 22.669 | 3,42 | • | - | 96.0 | - |
| Rehabilitación de Espacios Públicos | \$ 22.428 | 3,17 | • | - | 92.8 | • |
| Fondo Nacional del Adulto Mayor | \$ 15.191 | 3,00 | • | - | 96.0 | • |
| Beneficio Deudores Habitacionales - D.S. N° 51 | \$ 13.206 | 3,42 | • | - | 99.6 | - |
| Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes | \$ 12.880 | 3,50 | • | - | 91.5 | • |
| Beneficio Deudores Habitacionales - D.S. N°12 | \$ 9.824 | 3,67 | • | - | 97.4 | • |

| Nombre Programa | Presupuesto 2016 (millones) | Criterio 1 | Criterio 2 | Criterio 3 | Criterio 4 | Ineficientes 2016 |
|--|-----------------------------|------------|------------|------------|------------|-------------------|
| Centro de Recursos para el Aprendizaje (Bibliotecas CRA) | \$ 8.017 | 3,67 | • | - | 94.0 | • |
| Salud Bucal | \$ 8.001 | 3,67 | • | - | 92.6 | - |
| Fondo Nacional de Fomento del Libro y la Lectura | \$ 6.653 | 3,25 | • | - | 91.3 | - |
| Fondo de Fomento de la Música Nacional | \$ 4.729 | 3,42 | • | - | 90.8 | • |
| Beca de Apoyo a la Retención Escolar (Programa de Educación Media) | \$ 4.715 | 3,50 | • | - | 96.1 | - |
| Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores | \$ 4.697 | 3,67 | • | - | 82.0 | • |
| Formación para el Desarrollo de los Profesionales de la Educación | \$ 3.993 | 3,17 | • | • | 81.0 | • |
| Transporte Escolar Rural | \$ 3.549 | 3,17 | • | • | 81.6 | - |
| Yo Emprendo Semilla | \$ 15.191 | 3,50 | - | • | 74.6 | • |
| Yo Emprendo | \$ 8.944 | 3,83 | - | • | 75.3 | - |
| Apoyo a Personas en Situación de Calle - SSyOO | \$ 4.162 | 3,67 | - | • | 75.9 | • |
| Programa Mujeres Jefas de Hogar | \$ 3.539 | 3,42 | - | • | 74.0 | - |
| Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal | \$ 45.096 | - | - | - | 98.3 | - |
| Fondo de Desarrollo Institucional | \$ 22.797 | - | - | - | 99,5 | • |

(•) Clasificado como ineficiente según la aplicación del criterio.

Transferencia a política contra la desigualdad

Al igual como se realizó con los programas evaluados para el año 2016, el presupuesto liberado de los programas menos eficientes (MMU\$ 1,73, correspondientes a 35 programas) se introduce en un plan de transferencias directas condicionadas bajo el modelo de Impuesto Negativo al Ingreso del Trabajo (INIT) propuesto por Hernando y Rubio (2017). De esta manera, al ingresar el presupuesto liberado a la fórmula que determina la disminución del coeficiente de Gini, obtenemos los siguientes resultados:

Tabla 9

| | Presupuesto MMU\$ | Gini Base** | Gini 1 | Δ Gini 1 | Gini 2 | Δ Gini 2 |
|----------------------|------------------------------|--------------------|---------------|-----------------------------------|---------------|-----------------------------------|
| Presupuesto liberado | \$ 1,7314299* | 0,5165 | 0,4936 | 0,0229 | 0,4896 | 0,0269 |

*\$1 Dólar = \$649 Pesos.

**Estimación de A.H. y E.R. a partir de la Encuesta Casen 2013 considerando Ingresos=\$0 (corregido).

Según los datos obtenidos anteriormente podemos observar que un traspaso de MMU\$ 1,73 desde programas ineficientes a una política de transferencia directa genera una disminución del coeficiente de Gini de 0,0229 puntos porcentuales cuando no se consideran nuevos adherentes al mercado laboral debido a la implementación de la política y una disminución de 0,0269 puntos porcentuales para el caso en que si se considera el efecto de aditividad de la política de transferencia. Así, el coeficiente de Gini disminuye en 4,43 por ciento y 5,22 por ciento correspondiente en cada caso evaluado por los autores.

Anexo 5: Revisión de Programas Reformulados

A continuación se encuentra la revisión de los informes de reformulación de aquellos programas que han visto aumentado su costo unitario en 2016 respecto a 2015 (**Criterio 1**) con el fin de evidenciar si en este informe se expone evidencia suficiente para justificar dicho aumento.

Convenios Marcos Universidades Estatales: La reformulación fue recomendada favorablemente.

Dentro de la ficha de reformulación es posible notar que las principales recomendaciones tienen relación a la asignación de los recursos a las distintas instituciones, generando dos vías de financiamiento: por desempeño y por compromiso. La primera se asignará mediante índices de desempeño que serán determinados en un reglamento y el segundo mediante la generación de compromisos con las instituciones, lo cual se registrará en un convenio. En ninguno de los dos casos se especifica sobre el reglamento ni el convenio al cual queda sujeta la transferencia de los fondos.

No existe información que justifique de manera directa el aumento en el costo unitario del programa, ya que los principales cambios y reformulaciones hacen alusión a un cambio en la administración y asignación de los recursos, lo cual el mismo informe presenta como el 0,68 por ciento del gasto total del programa. El resto del informe justifica su existencia en la necesidad de mejorar la calidad de las instituciones públicas de educación superior y la baja capacidad de competir con otras instituciones.

Áreas Silvestres Protegidas: La reformulación fue recomendada favorablemente.

En la justificación de reformulación se hace referencia a la necesidad de extender el programa a otras zonas geográficas y la baja cobertura actual de éste. Dicha cobertura es entendida como el porcentaje de suelo protegido de las zonas ya resguardadas.

Considerando lo anterior, sería posible justificar un aumento en los costos debido a un supuesto aumento en el porcentaje de suelo protegido de las zonas que son beneficiadas actualmente o debido a que las nuevas áreas incorporadas son más costosas de servir que las existentes; sin embargo, no es posible determinar si efectivamente esto ocurre, ya que no se presentan datos en el informe que permitan determinar que existe un mayor uso de recursos por ese motivo.

Plan de Ingreso, Formación y Retención de Profesionales (Médicos y Odontólogos) Especialistas en el Sector Público de Salud: La reformulación fue recomendada favorablemente.

En la reformulación se hace referencia a tres puntos relevantes para efectos de costos del programa: el primero menciona buen desempeño de eficiencia y mejora continua, el segundo un aumento en los beneficios que reciben los becados como, por ejemplo, mejores residencias; por último, menciona capacitaciones para los referentes técnicos del Servicio de Salud.

En cuanto al primer punto, el documento hace alusión a una disminución en los costos administrativos del programa debido a su optimización de los procesos de ejecución; sin embargo, no es posible reconocer el monto o porcentaje de dicha disminución, ya que no lo presenta ni aparece detallado en los informes de seguimiento del programa. El segundo y tercer punto implican un aumento de los costos unitarios, ya que una mejora en las condiciones de los becados y capacitaciones para aumentar los sistemas de control aumentan los beneficios asignados por el programa. De esta manera, el efecto final es ambiguo; sin embargo, ante el evidente aumento en los costos unitarios, el programa muestra que los factores de aumento fueron mayores. Nuevamente no existe una descomposición en términos de los montos de aumento ni desagregación de estos que permitan corroborar que efectivamente los mayores costos unitarios estén justificados.

Programa de Tenencia Responsable de Animales de Compañía: La reformulación fue recomendada favorablemente.

En la evaluación realizada en 2016, la justificación de reformulación demuestra falencias en las componentes de Gestión Veterinaria, Educación y Capacitación Docente y Estrategia Comunicacional, siendo los principales problemas la incoherencia con la oferta veterinaria de las municipalidades, la integración municipal en el programa y la errónea estrategia comunicacional.

No existen lineamientos para la mejora de estos componentes que justifiquen un aumento en los costos. Dicho aumento se realizó el año anterior a la reformulación evidenciando que, aun cuando se aumentó el costo unitario, el programa presenta falencias en sus componentes principales.

Fondo Nacional de Seguridad Pública: La reformulación fue objetada técnicamente.

La reformulación del programa contempla la reducción de éste a gobiernos locales que no cuenten con planes de seguridad, además de cursos para dirigentes locales en materia de seguridad y prevención del delito y monitoreo de los proyectos ejecutados por los municipios.

No se especifica qué tipo de cursos ni el costo que tienen para el programa, por lo que no es posible imputar un aumento en el costo unitario de éste a los cursos mencionados en la ficha de reformulación. Por otro lado, la reducción del programa a los gobiernos locales sin planes de seguridad pública puede significar que un mismo beneficio se asignó a menos beneficiarios. Luego de revisar el informe de seguimiento, es posible notar un aumento en el presupuesto del programa junto con una disminución de los beneficiarios reales entre 2015 y 2016; sin embargo, la población objetivo a la que pretende atender el programa permanece constante, lo cual corresponde a un error en la evaluación si se pretende reducir el programa a una nueva población objetivo, como indica el informe de reformulación.

Liderazgo Deportivo Nacional: La reformulación fue recomendada favorablemente.

El informe de reformulación atiende a integrar las observaciones de la evaluación realizada por DIPRES. Principalmente, ésta apunta a mejoras continuas y ambiciosas de nivel administrativo, como planes de reclutamiento de atletas, cualificación de equipos técnicos y resolver problemas de disponibilidad de recintos deportivos, con un énfasis en la planificación y organización de las instituciones y actores a cargo. Además, pretende mejorar problemas de principal-agente presenciados en las Federaciones mediante la creación de una mesa técnica de trabajo en la cual participarían distintos actores pertenecientes a estas (jefaturas de la División de Actividad Física y Deporte, Jefe de Departamento de Fiscalización IND, Jefe de Informática IND, Jefe de Rendiciones de Cuenta y jefe de la División de Política y Gestión Deportiva del MINDEP) para estructurar y definir nuevas líneas de trabajo.

Lo anterior demuestra una reformulación bastante extensa del programa, lo que dificulta cualquier intento de justificación de aumento en costos unitarios. Al revisar el informe de seguimiento del programa es posible observar que efectivamente correspondió a una reformulación extensiva, cambiando incluso de nombre con respecto a 2015; sin embargo, conserva los datos de seguimiento del programa anterior. De esta manera no es posible justificar el aumento en el costo unitario del programa, ya que el contrafactual no es comparable (programa Posicionamiento del Deporte de Alto Rendimiento).

Inversión en la Comunidad: La reformulación fue objetada técnicamente.

En el reporte se evidencian evaluaciones negativas para los aspectos de atingencia, coherencia y consistencia del programa.

La justificación del informe tiene relación con el rediseño de la presentación de la demanda laboral, la que cambia de una solicitud de cupos por parte de las Intendencias a la presentación de proyectos elaborados por los municipios o las ONGs. No se justifica un aumento en los costos unitarios únicamente por un cambio en la forma de presentación de la demanda, ya que no debería implicar mayores costos una presentación frente a la otra.

Al revisar las fichas de seguimiento es posible notar que el presupuesto presentado en el documento de reformulación (\$29.518.435 miles de pesos) es distinto al del informe de seguimiento (\$76.462.702 miles de pesos) y éste, a su vez, difiere sustantivamente de lo publicado en la Ley de Presupuestos (\$7.904.996 miles de pesos), monto que sólo financia el primer mes de ejecución del programa.

Apoyo Integral al Adulto Mayor Vínculos – SS y OO: La reformulación fue recomendada favorablemente.

La reformulación contempla ajustes y mejoras en las áreas sociolaboral y psicosocial de los adultos mayores. Para esto se plantea el fortalecimiento de estrategias de vinculación social del adulto mayor con su entorno y la creación de planes socio-ocupacionales para el envejecimiento activo.

No se especifican planes ni estrategias específicas, por lo cual se hace imposible justificar aumentos en costos unitarios del programa. Si bien se presentan valores para cada línea de mejora, al no tener los valores anteriores a la recomendación, no es posible evaluar qué justifica el mayor costo proyectado, si éste existiese (esto también sucede en otros programas revisados).

Serie Debates de Política Pública

Reformando el sistema de seguros de salud chileno: Elección, competencia regulada y subsidios por riesgo
ANDRÉS HERNANDO, ALEJANDRO ROSS
Número 26, Octubre 2017

Reformando el sistema de seguros de salud chileno: Elección, competencia regulada y subsidios por riesgo
CAROLINA VELASCO O., FRANCESCO PAOLUCCI
Número 25, Septiembre de 2017

Incendios forestales. Implicancias de política pública
RICARDO KATZ / LEONEL SIERRALTA / JOSÉ ANTONIO ALLONZA / AARON CAVIERES / CARLOS GRACIA / EDUARDO
HERNÁNDEZ / SUSANA PAULA / ANDREW SULLIVAN / RAMÓN VALLEJO
Número 24, Septiembre de 2017

Political approval ratings and economic performance: evidence from Latin America
RODRIGO CERDA, NATALIA GALLARDO, RODRIGO VERGARA
Número 23, Agosto de 2017

¿Quién debe iniciar la acción penal en materia tributaria?
MAURICIO DUCE, RICARDO ESCOBAR
Número 22, Agosto de 2017

Críticas a la metodología y sistematización del proceso constitucional
LUCAS SIERRA I.
Número 21, Mayo de 2017

Autonomía de las instituciones de educación superior en el proyecto de ley de educación superior.
Una mirada desde la perspectiva de los criterios de la Comunidad Europea
JORGE CORREA REYMOND
Número 20, Marzo de 2017

Desarrollo Urbano de Santiago: Perspectivas y Lecciones
RAPHAEL BERGOEING, SLAVEN RAZMILIC
Número 19, Enero de 2017

Más equidad y eficiencia en Isapres: Evaluación y propuestas al mecanismo de compensación de riesgos
JOSEFA HENRÍQUEZ, CAROLINA VELASCO, EMMANOUIL MENTZAKIS, FRANCESCO PAOLUCCI
Número 18, Diciembre de 2016

Acuerdo Transpacífico de Libre Comercio, derechos de autor e internet: Dos visiones
DANIEL ÁLVAREZ VALENZUELA, RODRIGO VELASCO ALESSANDRI
Número 17, Septiembre de 2016

Historia, legislación comparada y revisión de sus funciones
CRISTÓBAL HASBUN
Número 16, Agosto de 2016

El diálogo de dos desafíos: Evolución y relación de la desigualdad y la escolaridad en Chile
ESTÉFANO RUBIO
Número 15, Mayo de 2016

Cambios en la participación electoral tras la inscripción automática y el voto voluntario
LORETO COX A., RICARDO GONZÁLEZ T.
Número 14, Marzo de 2016

Las desigualdades en la atención médica en los últimos 20 años
CAROLINA VELASCO O. Y JOSEFA HENRÍQUEZ (autores)
Número 13, Noviembre de 2015

Enfoques complementarios para la evaluación social de proyectos
CLAUDIO A. AGOSTINI, SLAVEN RAZMILIC (autores)
Número 12, Octubre de 2015

Reforma de la política: Una mirada sistémica
ISABEL ANINAT S., LUCAS SIERRA I. Y RICARDO GONZÁLEZ T. (autores)
Número 11, Septiembre de 2015

Comunidades locales y proyectos de inversión: Hacia la construcción de consensos
ANDRÉS HERNANDO, SLAVEN RAZMILIC (autores)
Número 10 julio 2015

La prohibición a los fines de lucro y propuestas de gobierno para las universidades chilenas
IGNACIO VALENZUELA NIETO
Número 9 junio 2015

Fortalecimiento de la carrera docente
SYLVIA EYZAGUIRRE Y FERNANDO OCHOA
Número 8 abril 2015

Fortalecimiento de la función fiscalizadora del Servel
ISABEL ANINAT S. Y RICARDO GONZÁLEZ T.
Número 7 abril 2015

Subsidio al arriendo: primeros resultados y pasos a seguir
SLAVEN RAZMILIC
Número 6 marzo 2015

El sector energético en Chile y la Agenda de Energía 2014: Algunos elementos para la discusión
ANDRÉS HERNANDO
Número 5 diciembre 2014

Impuesto territorial y financiamiento municipal
SLAVEN RAZMILIC
Número 4 noviembre 2014

Desafíos y algunos lineamientos para el sistema de seguros de salud en Chile
CAROLINA VELASCO O.
Número 3 octubre 2014

Financiamiento permanente no electoral de los partidos políticos
ISABEL ANINAT S. Y RICARDO GONZÁLEZ T.
Número 2 septiembre 2014

Un sistema electoral mixto para el presidencialismo chileno
LUCAS SIERRA I. Y RICARDO GONZÁLEZ T.
Número 1 agosto 2014