

# EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EFECTIVIDAD DE LA INVERSIÓN SOCIAL. ESTUDIO META -EVALUATIVO SOBRE DESEMPEÑO DE PROGRAMAS SOCIALES

## EVALUATION OF PUBLIC POLICIES AND EFFECTIVENESS OF THE SOCIAL INVESTMENT. META STUDY -EVALUATIVE ON THE PERFORMANCE OF SOCIAL PROGRAMS

Carlos Haefner<sup>1</sup>  
Manuel Gutiérrez<sup>2</sup>



Fecha de recepción : 08 de marzo de 2019  
Fecha de aceptación : 24 de junio de 2019  
DOI : <https://doi.org/10.26495/rtzh1911.230602>

### Resumen

*Este trabajo se orienta a analizar y discutir los principales avances referidos a los procesos de mejoramiento de las capacidades institucionales públicas orientadas a lograr calidad y efectividad del gasto público en América Latina. En particular, pone acento en los mecanismos de evaluación de las políticas públicas en cuanto a proceso estratégico para asegurar la calidad de la función pública y, al mismo tiempo, avanzar en la rendición de cuentas y transparencia en la gestión gubernamental.*

*En ese contexto, se presentan los resultados de un estudio meta – evaluativo realizado a un total de diez programas gubernamentales de inversión social, cuyo desempeño ha sido medido desde el año 1997 por el sistema de panel experto del Programa Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG).*

*Este estudio da cuenta de un conjunto de variables que permiten analizar la coherencia y consistencia de los programas sociales, sus propósitos, objetivos, actividades e indicadores de logro según metodología de la Matriz de Marco Lógico.*

**Palabras claves:** *Evaluación de políticas Públicas, meta – evaluación, calidad del gasto público, rendición de cuentas, gestión basada en resultados.*

### Abstract

*This work aims to analyze and discuss the main advances concerned to the improvement processes of public institutional capacities, which are commonly deployed towards the quality and effectiveness enhancement of the public spending in Latin America. The work thus highlights the public policies evaluation mechanisms as a strategy process that ensures the quality of the public function, as well as a processual practice that grants improvements into accountability and transparency government management. Against this backdrop, the results of a meta-evaluative study are presented.*

<sup>1</sup> Dr. en Ciencias Sociales. Magister en Economía, Administrador Público y Antropólogo Social, Profesor Escuela de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Austral de Chile, [carlos.haefner@gmail.com](mailto:carlos.haefner@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0002-5778-9167>

<sup>2</sup> Licenciado en Administración Pública, Administrador Público, Universidad de Valparaíso, Chile. Consultor en Evaluación de programas públicos, [magutierrezfuentes@gmail.com](mailto:magutierrezfuentes@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0001-8888-3415>

*The study was implemented to a total of ten government social investments programs whose performances have been measured since 1997 by an expert panel system from the Governmental Evaluation Program (EPG).*

*This study takes into account a set of variables that allow us to analyze the coherence and consistency of the social programs, e.g. their purposes, objectives, activities and indicators of achievement using a Logical Framework Matrix (LFM) as methodological approach.*

**Keywords:** *Public policy evaluation; quality of public expenditure; accountability; results-based management; meta-evaluation.*

## I. Introducción

Los países y sus gobiernos deben enfrentar complejidades y retos cada vez mayores particularmente aquellos derivados de nuevas formas de diferenciación y exclusión social. Por lo cual las políticas y estrategias diseñadas desde lo público para impactar positivamente y disminuir las brechas sociales y económicas demandan cada vez mayores capacidades institucionales y técnicas. (Gilio, 2016)

A su vez, las expectativas y exigencia de los ciudadanos respecto de sus gobiernos son cada vez más alta, dado el carácter de una demanda más informada que presiona por la obtención de más y mejores servicios y bienes públicos de calidad. En este contexto, un buen gobierno es aquel que logra distinguirse del resto en la medida que puede mostrar resultados efectivos, es decir aquellos que hacen cosas cualitativamente distintas de los que no lo son, pues dicho hacer es medible y objetivable. (Ozslack, 2014)

Las encrucijadas societales actuales exigen cambios radicales en la gestión pública, una gestión que tenga al centro de su quehacer al ciudadano y que rinda cuenta con transparencia y oportunidad. Una gestión gubernamental de calidad se mide principalmente por la satisfacción que logra la ciudadanía en torno a los bienes y servicios que esta recibe y ello se logra con dispositivos modernos y transparentes de evaluación del gasto público.

Lograr estándares de calidad y efectividad es un proceso lento y complejo que implica derribar viejas fórmulas de gestión ineficientes de alta opacidad que han obstaculizado evaluar la efectividad del gasto público, principalmente el gasto orientado a la resolver los problemas de vulnerabilidad y pobreza en la región. Un gasto público sin evaluación no da garantías de rigor, calidad y efectividad. (BID / INDES, 2013).

En este escenario es tema central de discusión el rol de las políticas públicas en cuanto a sus reales posibilidades de actuar como un factor redistributivo en la sociedad latinoamericana y que permita desplegar un enfoque de derechos. (Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel (2015). Se precisa contar con políticas públicas orientadas a resolver brechas históricas de acceso a oportunidades y proponer el desafío de avanzar hacia modelos de políticas públicas que se sustenten en el reconocimiento y protección de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos de la ciudadanía. En ello gravita hoy una verdadera modernización del Estado.

Por tanto, las políticas públicas políticas - entendidas como el conjunto de decisiones y acciones racionales del gobierno para dar solución bajo una normativa definida, a diversos problemas públicos suscitados por las necesidades de las personas (Mballa, 2015)- al estar orientadas a maximizar el bienestar social y que ello involucra una cuantiosa destinación de recursos con altos costos de oportunidad, es fundamental que se sometan a evaluaciones rigurosas de costo/ efectividad. De tal forma se va asegurando procesos de accountability de la función pública y se potencia el control ciudadano de las intervenciones estatales. (Cruz, 2017)

Sin embargo, instalar dispositivos modernizadores de la gestión pública no es tarea fácil. Para la CEPAL (2010) para avanzar en políticas de cohesión territorial hay es necesario constatar la coexistencia de instituciones y políticas que hasta ahora no se han integrado entre sí, lo que con frecuencia ha redundado en fallas de coordinación y el desperdicio de recursos de los gobiernos nacionales, activos locales y territoriales, que suelen ser escasos. La medición de la eficiencia en el sector público permite identificar y cuantificar la ausencia de la misma (Santín 2015).

Lograr gobiernos efectivos demanda aumentar sosteniblemente las capacidades institucionales públicas en un sentido sistémico, organizacional y en relación con los cambios en la estructura de la gobernanza. Vale decir, capacidades para avanzar en la implementación de *gobiernos abiertos* y romper con la tradicional opacidad de la gestión pública y, en consecuencia, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas. (Oszlack, 2013, Valenzuela, 2012).

En esta dinámica las expectativas y exigencias de los ciudadanos respecto de sus gobiernos es cada vez más alta, dado el carácter de una demanda más informada que presiona por formas nuevas de participación social y exige la obtención de servicios públicos de calidad como un derecho fundamental. (Castillo, 2017)

En consonancia con dichas demandas, en años recientes diversos países han introducido reformas constitucionales que han ido en la dirección de fortalecer la participación ciudadanas en las decisiones públicas (Welp, 2015) y en otros aprobando leyes que hacen vinculantes tal participación en los procesos de planificación, presupuestos y proyectos de desarrollo. (Bandeira, 2013)

Ciertamente para en indicadores de desempeño y efectividad pública es fundamental disminuir la influencia de las organizaciones altamente centralizadas y jerarquizadas, por entornos administrativos descentralizados, más transparentes y participativos para la optimización del uso de los recursos públicos que agreguen valor público y produzcan cohesión social. (OCDE, 2016, 2017)

Una gestión de calidad se mide, principalmente, con la satisfacción que logra la ciudadanía en torno a los bienes y servicios que recibe. Para ellos es fundamental el monitoreo y evaluación de las políticas públicas y sus respectivos programas desplegadas.

Para Kaufmann, J., Sanginés, M. y García, M. (2015) los sistemas de monitoreo y evaluación constituyen corresponden al: “El resultado de la aplicación de principios, procesos, procedimientos y prácticas operativas y administrativas para el desarrollo de un conjunto de herramientas integradas, con las cuales los gobiernos, los parlamentos, la sociedad civil, las organizaciones relacionadas con el quehacer público, los organismos multilaterales y las agencias nacionales de desarrollo, entre otros, cuentan para efectuar un seguimiento de los resultados que se dan en la implementación de las políticas públicas e iniciativas gubernamentales a través del tiempo”. (p.22)

Complementariamente, la evaluación también se convierte en instrumento de fomento y profundización de la democracia, lo que conlleva a su vez una creciente institucionalización de la evaluación de políticas públicas en los gobiernos y las administraciones públicas (Aguilar y Bustelo, 2010). Vale decir que la legitimidad de los gobiernos no se puede sólo sustentar en su naturaleza democrática, también deben demostrar capacidad técnica para resolver cuestiones esenciales del bienestar de la población y, por ende, su propia eficiencia y eficacia es clave para la democratización y gobernabilidad social. (Becerra, 2015)

No es sólo un enfoque tecnocrático, como pueden afirmar aquellas voces que ponen freno a los procesos evaluativos en cuanto se le ve como amenazas a las capturas del Estado y el clientelismo. Hoy más que nunca afirma Finol: “Queda en evidencia el papel preponderante que desempeña la evaluación de políticas públicas como herramienta de gobernabilidad necesaria para modernizar y reformar el Estado a través de su incorporación en el buen funcionamiento de la administración pública” (2012, p. 45).

El Estado contempla entre sus funciones estratégicas redistribuir la renta, la cual operacionaliza a través de los programas sociales, por tanto, se precisa velar por una asignación y uso eficiente de los recursos públicos en el marco de la política fiscal. Por ello la evaluación de políticas, programas e instituciones públicas es esencial para llevar adelante tales asignaciones, ya que entrega información respecto de su funcionamiento, así como sus fortalezas y debilidades (DIPRES, 2015).

Si bien existe desde hace un tiempo, tanto desde el ámbito académico como gubernamental, la preocupación por instalar evaluaciones sistemáticas y periódicas del gasto público en la región, aún estamos lejos de afirmar que es una buena práctica desplegada y apoyada con de una institucionalidad sólida que las respalde. Más bien el estado del arte actual nos revela innumerables practicas muy heterogéneas y con enfoques y finalidades diferentes y que presentan un desarrollo desigual en los distintos países de América Latina.

Particularmente relevante es el estudio de Kaufmann, J., Sanginés, M. y García, M. (2015), en el cual da cuenta de un diseño y aplicación de un instrumento que examina el ciclo de gestión pública, considerando cinco pilares: i) la planificación orientada a resultados; ii) el presupuesto por resultados; iii) la gestión financiera (la cual incluye adquisiciones y control interno y externo); iv) la gestión de programas y proyectos, y v) el seguimiento y la evaluación.

Este estudio se ha aplicado en dos oportunidades el año 2007 y el 2009) (Kaufmann, Sanginés y García, 2015). Los resultados de la última medición fueron particularmente al entregar coordenadas del comportamiento de las prácticas de evaluación en los países de la región, que sin dudas constituyen una línea de base para gatillar estudios focalizados sobre las prácticas de evaluación de políticas sectoriales y subnacionales.

Los pilares utilizados por el estudio son cinco: Planificación para resultados, presupuestos para resultados, Gestión financiera, auditoría y adquisiciones, gestión de programas y proyectos y monitoreo y evaluación.

El referido estudio – que aplica dichos pilares y la misma metodología de la primera evaluación - da cuenta de los avances en 24 países. Sus resultados destacan una tendencia general de mejora en los países participantes, aunque con importantes diferencias entre países y dimensiones.

De acuerdo con lo evaluado, se señala que el índice agregado registró un aumento de 4 décimas sobre la base de 2,0 puntos en 2007, lo que corresponde a un incremento del 20%. Significa un mejoramiento interesante que permite afirmar un persistente fortalecimiento de las capacidades institucionales y avances en los respectivos pilares del modelo. A nivel más específico de análisis por pilares, se encontró que: El pilar de gestión financiera pública (GFP) continúa siendo el más desarrollado, seguido por la planificación orientada a resultados y luego la gestión de programas y proyectos. Los pilares de presupuesto por resultados (PpR) y de seguimiento y evaluación (SyE) siguen siendo los más débiles (Kaufmann, Sanginés, y García, 2015, p. 28).

Es interesante desagregar los resultados alcanzados por países. El estudio agrupa los resultados en tres categorías: Los países que se agrupan en categoría superior son aquellos países con un nivel alto de desarrollo de sus capacidades para implementar una GpRD, correspondiente a un valor del índice general (agregado) igual o mayor a 3. En esta evaluación los países que muestran un fortalecimiento mayor son los mismos que en la medición de los años 2007 y 2009: Brasil, Chile, Colombia y México.

**Tabla 1**

*Pilares del ciclo de la gestión según el nivel de desarrollo de la GpRD, 2013*

Pilar de la GpRD	Nivel de desarrollo de la GpRD				Cociente Alto/Medio
	Todos los países	Alto (4 países)	Medio (18 países)	Bajo (2 países)	
Planificación orientada a resultados	2,8	3,8	2,7	0,8	1,4
Presupuesto por resultados	1,9	3,6	1,7	0,5	2,1
Gestión financiera pública	2,9	4,3	2,7	1,8	1,6
Gestión de programas y proyectos	2,3	3,5	2,1	1,0	1,7
Seguimiento y evaluación	1,9	4,2	1,6	0,6	2,7
<b>Índice de GpRD</b>	<b>2,4</b>	<b>3,9</b>	<b>2,2</b>	<b>0,9</b>	<b>1,8</b>
Rango entre pilares	1,0	0,7	1,2	1,2	
Desviación estándar	0,47	0,34	0,56	0,49	

*Fuente: Kaufmann, Sanginés, y García, 2015, p. 31.*

Un resultado interesante de destacar se asocia al bajo nivel de desempeño promedio del total de los países, en lo referido al pilar de *Seguimiento y Evaluación* y, en particular, al promedio observado en la mayoría de los países de rango medio (18 países) cuyo promedio sólo alcanza 1.9 sobre 5, como el puntaje máximo de la medición sobre tres componentes del pilar: los sistemas de estadísticas, seguimiento y evaluación.

El estudio nos señala que, en el caso del componente de evaluación de la gestión gubernamental, se han registrado algunos avances –particularmente en el diseño de instituciones– que cumplan este rol y en lo que

respecta a la elaboración de normativas, pero los avances en la realización y el uso de evaluaciones sigue siendo muy tenue.

En estas evaluaciones Chile destaca con un alto nivel de desempeño en el modelo de gestión para resultados (GpRD) y sus pilares. Hay que indicar que éste país inicio tempranamente en la región la instalación de institucionalidad y procesos de evaluación de políticas públicas. Desde el año 1997 y de manera gradual se han ido incorporando distintas líneas de evaluación ex-post que tienen distintos alcances y profundidades.

La DIPRES (2015) expone y define sus líneas de evaluación de la siguiente manera que caracterizan el sistema de evaluación y control que despliega Chile:

- a) Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG): A través de esta línea se evalúa la consistencia de los objetivos y diseño del programa, aspectos de su organización y gestión y resultados a nivel de producto (cobertura, focalización, entre otros).
- b) Evaluación de Impacto de Programas (EI): El foco de atención está centrado en evaluar resultados intermedios y finales. Se utilizan metodologías cuasi-experimentales.
- c) Evaluación del Gasto Institucional (EGI): Tiene como objetivo evaluar el diseño y gestión institucional, así como los resultados y uso de recursos en la provisión de los productos estratégicos de la institución
- d) Evaluación de Programas Nuevos (EPN): Tiene como objetivo diseñar la evaluación desde que se planifica un nuevo programa público, incorporando preferentemente la construcción de un grupo de control, obtenido de forma experimental.

Es interesante relevar que luego de más de 20 años de ejercicio evaluativo de políticas públicas, aun los indicadores de desempeño de los programas evaluados nos señalan importantes déficits en la capacidad institucional de muchos servicios públicos para lograr resultados satisfactorios en la implementación de programas públicos en Chile.

La línea Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) que se implementa mediante paneles de profesionales externos al sector público, ha logrado constatar para el año 2017 que un 43% de los 23 programas evaluados tuvieron un mal resultado, lo que significa \$182.875 millones que se destinan a iniciativas con desempeño insuficiente, pese a que en promedio llevan más de 5 años ejecutándose. (Libertad y Desarrollo, 2017).

Entre las conclusiones más significativas sobre el deficiente desempeño destaca aquella referida a la mala calidad del diseño del programa, que no permite evaluar su funcionamiento, ni se identifican metas claras. De igual forma, entre las críticas levantadas está aquella que reconoce que en no pocos programas no se logra determinar el propósito del programa y donde la falta de información no hace posible establecer si éstos tienen efectos sobre la población objetivo de focalización y falta de sistematización de la información que recogen los programas. (Libertad y Desarrollo, 2017).

Los datos señalados son preocupantes dado los tiempos de experiencia que existe en implementar programas bajo estándares y modelos de compromisos de gestión institucionales. Por tanto, es relevante abordar focalizadamente en un estudio las evaluaciones realizadas según modelo de panel de expertos a programas sociales cuyo foco estratégico son las personas de mayor vulnerabilidad y cuyos propósitos de diseño van encaminados generar mecanismo de emprendimiento e inclusión social. Un estudio de esta naturaleza aportara evidencia complementaria que permita identificar logros y brechas de gestión e implementación de programas en el país.

En tal sentido, los programas sociales del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) del gobierno de Chile nos pareció ampliamente justificado por la sensibilidad de su actuación para aportar al bienestar social, ya sea para dar cuenta de las brechas de gestión que dieron cuenta los programas o bien identificar aquellas variables que pudiesen explicar indicadores de logro altos.

El propósito del estudio fue realizar una meta-evaluación de las evaluaciones de programas gubernamentales (EPG) generadas por la Dirección de Presupuesto sobre los programas implementados por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social sobre los cuales se han realizado evaluaciones de escritorio desde el inicio de dicha modalidad de evaluación.

Este estudio se organizó y operacionalizó en función de los siguientes objetivos específicos:

1. Identificar el grado de coherencia de los diseños de los programas evaluados con respecto a la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Marco Lógico.
2. Identificar el grado de desempeño global de los programas evaluados en base a los resultados de sus indicadores (eficiencia, eficacia, calidad, economía).
3. Establecer el grado de eficiencia del gasto presupuestario de los programas evaluados y calcular el gasto actual que tendrían los programas.

## II. Material y Métodos

Para el desarrollo de este estudio se ha optado por dos estrategias de indagación que permitan visualizar el desempeño de programa en evaluación. En primer lugar, los estudios considerados en la muestra se abordaron como Estudio de casos y las observaciones y análisis de sus desempeños se realizó siguiendo los lineamientos de lo que podemos denominar una Meta -evaluación de la evaluación de Escritorio.

El método del *estudio de caso* estudia un fenómeno actual dentro de su contexto real –su contexto político e institucional; es una herramienta de investigación fundamental en el área de las ciencias sociales, así como en la administración, producto de utilidad que se le reconoce y los alcances que ha tenido su empleo se ha expandido a otros campos, como la gestión pública.

Yin (1994), plantea que al estudio de caso se le puede definir como: “una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. (...) Una investigación de estudio de caso trata exitosamente con una situación técnicamente distintiva en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales; y, como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de triangulación; y, también como resultado, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos”. (p.13)

La *evaluación de escritorio* es una metodología que se aplica para obtener los resultados deseados utilizando los menores recursos posibles y ocupando la menor cantidad de tiempo. En síntesis, es la recolección de toda la información disponible y generar desarrollos descriptivos del programa y lograr identificar sus resultados y causas, para que esta se realice de manera más eficiente posible, la calidad de la información debe ser óptima la evaluación. Como herramienta metodológica posibilita la sistematización de la información, facilitando el orden y simplificando la identificación de problemas en el diseño y en los procesos de gestión y resultados a nivel de procesos y productos (Guzmán, 2007).

Dado que as unidades del caso estudiado (programas ) habían sido sometidos a evaluación y que, el propósito del estudio era evaluar las evaluaciones con un sentido de trazabilidad, se concibió a este ejercicio como una meta- evaluación, entendida como el proceso de diseño, obtención y empleo de información descriptiva y valorativa acerca de la utilidad, la viabilidad, la ética y el rigor técnico de una evaluación con el propósito de orientarla y dar cuenta públicamente de sus puntos fuertes y de sus puntos débiles (Stufflebeam, 1987).

El estudio se llevó a cabo a partir de las siguientes etapas:

1. Unidad de Estudio: Análisis evaluativo de las evaluaciones de 10 programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social, realizadas por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda a través del Sistema de Evaluación y Control de Gestión en la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) durante los años 1997 y 2013.
2. Proceso Metodológico de Análisis: El análisis evaluativo se llevó a cabo mediante la revisión de la lógica vertical y horizontal en el diseño de las evaluaciones, sus dimensiones de desempeño.
3. Construcción de una matriz de sistematización de información cuantitativa y cualitativa de los programas referentes a sus características más relevantes y en común.
4. Identificación de la coherencia del diseño de los programas evaluados de acuerdo a la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Marco Lógico.

5. Identificación de los indicadores de las dimensiones de desempeño de los programas evaluados y sus resultados de acuerdo a las evaluaciones.

Los programas considerados en la meta – evaluación fueron:

Número	Nombre del Programa	Año Inicio Ejecución	Año de Evaluación
1	Asistencia y Capacitación a Microempresarios	1991	1997
2	Capacitación Laboral de Joven, Chile Joven, Fase II	1996	1997
3	Generación de Capacidades en Localidades Pobres "Entre Todos"	1991	1998
4	Desarrollo Productivo Rural	1994	1998
5	Programa del Adulto Mayor "Más Vida Para tus Años"	1995	1999
6	Programa Local de Desarrollo Juvenil	1993	1999
7	Programa de Desarrollo Social	2000	2001
8	Programa de Fomento Productivo	2000	2001
9	Generación de Capacidades en Localidades Pobres, Promoción	2000	2002
10	Programa de Acceso al Microcrédito	2009	2013

Fuente: *Elaboración propia, 2018.*

El Programa de Evaluaciones Gubernamentales, opera en base a la evaluación de escritorio y, por ende, se trabaja sobre la matriz de marco lógico de los programas evaluados (o se construyen los indicadores si no lo han desarrollado desde un inicio), además de ello con los antecedentes cuali – cuantitativos reunidos en el proceso de implementación del programa. Por tanto, es relevante para el estudio tener a la vista que la estructura de la Matriz de Marco Lógico (MML) que se compone de columnas y filas, respectivamente.

En las primeras se representan los objetivos del programa, los indicadores mediante los cuales se van a medir dichos objetivos, los medios de verificación para la medición de los indicadores en base a fuentes de información y los supuestos que dan cuenta de las condiciones externas y necesarias para la implementación del programa, en las segundas se identifican los distintos niveles de objetivos (fin, propósito, componentes, actividades) (DIPRES, 2015), como se presenta en la figura N°1:

**Tabla1**

*Estructura analítica del Programa*

Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
FIN			
PROPOSITO			
COMPONENTES			
ACTIVIDADES			

Fuente: Dirección de Presupuestos, 2015

Es en base a esta matriz que configura en el análisis de la lógica vertical y horizontal como las variables y los indicadores mediante los cuales se evalúa el desempeño de un programa.

En específico, mediante la meta evaluación se realizó una sistematización comparada en torno a los indicadores que componen la estructura de la matriz de marco lógico. Los indicadores entregan información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos (bienes o servicios) generados por la institución, además de permitir evaluar el desempeño a nivel de actividades, componentes, propósito y fin. (DIPRES, 2015).

Estos se construyen en función del ámbito de control y de la dimensión que miden, las dimensiones corresponden a *Eficacia, Eficiencia, Economía, Calidad*.

- Eficacia: Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el programa, está cumpliendo con sus objetivos en sus distintos niveles, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. Dependiendo del nivel de resultado del programa que la evaluación de desee identificar, existen tres tipos:
  - A nivel de producto (componentes)
  - A nivel de resultados intermedios (propósito)
  - A nivel de resultado final (fin)
- Eficiencia: Describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto (componente) y los insumos o recursos que se utilizan para alcanzar ese nivel de producción.
- Economía: Se relaciona con la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de los objetivos definidos por el programa, se evalúa la capacidad del programa de ejecutar las actividades programadas, en función de los recursos contemplados en el presupuesto, comparando el gasto ejecutado en relación a presupuesto inicial. En los casos que corresponda se evalúa además la capacidad del programa de allegar recursos de terceros y la política de recuperación de gastos.
- Calidad: Se refiere a la capacidad para responder a las necesidades de sus usuarios o beneficiarios, tiene que ver con atributos de los bienes o servicios entregados, como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad, comodidad y cortesía en la atención

En consideración de los referidos indicadores y a la lógica vertical y horizontal de la matriz se entregan los resultados de la meta- evaluación.

### III. Resultados

En términos globales , los resultados de la meta-evaluación, permiten establecer que el *diseño* de los programas ejecutados por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social en cuanto a lo que se establece como la coherencia de la Lógica Vertical de la Matriz de Marco Lógico, es altamente coherentes, las relaciones de causalidad entre los distintos niveles de objetivos son lógicas, esto demuestra que la institución comprende el problema por la cual fue creada y su gestión interna le permite diseñar programas que busquen combatir el determinado problema, pero cabe mencionar que esta capacidad de gestión interna tiene una falencia en el ámbito de la formulación de componentes, los cuales en algunos casos reciben recomendaciones para que aumenten su grado de coherencia con el diseño. Dicha falencia consiste en que, a mayor nivel de detalle y profundidad del diseño del programa, aumentaban los errores en cuanto al diseño y/o definición del mismo.

La lógica vertical, corresponde al análisis de jerarquía de los objetivos planteados y de los vínculos causales, de abajo hacia arriba, entre los niveles de objetivos, es decir, si se cumplen las actividades y los supuestos identificados a ese nivel podemos obtener los componentes del programa, si estos se producen y se cumplen los supuestos de su nivel, entonces, se logrará el propósito del programa. Al respecto, la meta evaluación permite afirmar que si bien existen indicadores suficientes (con modificaciones) que pueden dar cuenta del nivel de logro de los objetivos, pero no se planificaron correctamente sus medios de verificación, generando falta de información para medir el logro real de los indicadores, situación que ocurre en la mayoría de los programas y provocando que los paneles de evaluación calcularan las dimensiones de desempeño de los programas en base a la información disponible y no en la totalidad de ella.

Respecto de la coherencia de la Lógica Horizontal, que más que una coherencia es una concordancia entre una equis cantidad de indicadores frente a una equis cantidad de medios de verificación que permitan recopilar la información adecuada para calcular, luego, el nivel de resultados del programa, se puede revelar que en gran parte de los programas evaluadas demuestran serias falencias al no poder definir, construir y calcular indicadores que permitan medir las dimensiones de desempeño de dichos los programas . Lo cual afecta seriamente la calidad de la información generada, afectando la evaluación del programa mismo, al no poder evaluarlas de manera completa.



Es importante mencionar que la lógica horizontal busca una coherencia en cuanto a la concordancia entre indicadores y medios de verificación, más que una lógica secuencial como lo es en la *lógica vertical*, por lo mismo, se dan en ciertos casos insuficiencias en los indicadores que no dimensionan completamente a un objetivo, pero en cuanto a sus medios de verificación existe suficiencia para con los indicadores establecidos.

Para las dimensiones de desempeño, (eficacia, eficiencia, economía y calidad) de los programas, se establece que logran un alto grado en el cumplimiento de estas dimensiones.

Se pudo constatar que un 80% de los programas son eficaces a algún nivel de resultado, por ende, contribuyen a favorecer las condiciones del fin que persiguen. En base a la información disponible se pudo realizar una estimación en base a datos cuantitativos y cualitativos de la eficacia de los programas, en sus diferentes niveles de resultado. En base a lo anterior se observó que:

- 80% de los programas es eficaz en algún nivel de resultado
- 50% de los programas es eficaz a 2 o más niveles de resultado
- 30% de los programas es eficaz en sus tres niveles de resultado
- 20% de los programas fueron imposibles de verificar su eficacia a algún nivel de resultado

Un aspecto importante que se identificó fue que por la falta de información y en algunos la falta de definiciones de metas, no hicieron posible estimar la eficacia de dichos programas, se observó que:

- 20% de los programas tiene un nivel de resultado imposible de estimar
- 50% de los programas tienen dos niveles de resultado imposible de estimar

A nivel general, se puede afirmar que los programas si han sido eficaces, lamentablemente este juicio es limitado, debido a las problemáticas de vacíos de información en algunos de los programas, que dejan una estimación de eficacia relativa, pero en ningún caso se consideró que, a algún nivel de resultado de cualquier programa, fuera ineficaz.

En tanto el indicador de desempeño de eficiencia, se logra en un 70% de los programas con gastos administrativos relativamente bajos, que en su mayoría no supera el 25% del presupuesto total del programa, dejando así gran parte para la inversión en la entrega de los respectivos bienes y/o servicios.

El análisis global de los programas se ve trastocado por la falta de información, aun así, se observó que el 70% de los programas logra ser eficientes en el desempeño de sus componentes, el restante 30% queda indeterminado.

En lo que respecta al indicador de desempeño *economía*, se constata que en un 70% de los programas evaluados tienen grados de ejecución del gasto presupuestario mayor al 90%, y solo un programa está por debajo de esas cifras llegando al 75% de ejecución. Este aspecto es el único relevante de medir en los tipos de programas sociales, ya que como son orientados a la superación de la pobreza, es muy difícil calcular un retorno de gastos y mucho menos la movilización de recursos

Por su parte, en lo concerniente al indicador de desempeño de *calidad*, se logró estimar que un total del 70% de los programas, los beneficiarios se consideran satisfechos con los bienes y/o servicios que el programa entrega. Hay un 30% con dificultades de estimación debido a la falta de información.

La meta evaluación estableció que los programas logran un alto desempeño, pero éste queda relativizado cierta medida en sus indicadores por la ausencia de la totalidad de la información, lo cual no permite observar en detalle la dinámica de implementación en forma sistémica de los indicadores de desempeño con los cuales se evalúan los programas.

A modo de resumen de los hallazgos de los casos estudiados, se construyó la siguiente matriz que permite observar en forma horizontal y vertical la dinámica observada y sus respectivos resultados del conjunto de indicadores de acuerdo a la Matriz de Marco Lógico.

**Tabla 3**  
*Datos cualitativos relevantes de los programas evaluados*

Datos cuantitativos y cualitativos relevantes de los programas evaluados por la DIPRES

Nombre de Programa	Asistencia y Capacitación a Microempresas	Capacitación Laboral de Jóvenes, Chile Joven, Fase II	Generación de Capacidades en Localidades Pobres “Entre Todos”	Desarrollo Productivo Rural	Atención al Adulto Mayor Carente	Programa Local de Desarrollo Juvenil	Programa Desarrollo Social	Programa Fomento Productivo	Generación de Capacidades en Localidades Pobres	Programa Acceso al Microcrédito
Año Inicio	1991	1996	1991	1994	1995	1993	2000	2000	2000	2009
Año Evaluación	1997	1997	1998	1998	1999	1999	2001	2001	2002	2013
Ppto. Final aprobado (en miles de pesos)	14.021.278	8.056.070	10.713.619	3.926.058	5.473.985	3.908.250	5.488.000	7.068.411	3.142.755	4.570.751
Gasto Ejecutado (en miles de pesos)	13.320.231	6.723.680	10.508.246	3.869.643	5.007.769	3.475.284	5.404.000	6.982.876	2.914.266	3.448.804
Porcentaje Gasto Efectivo (%)	95%	83%	98%	98%	91%	88%	98%	98%	92%	75%
Porcentaje Gasto Administrativo (%)	11%	42%	10%-17%	Sin Información	18%	20%-25%	29%-32%	18.1%	4,3%-7,4%	2,90%
Calificación de DIPRES	Sin Información	Sin Información	Sin Información	Sin Información	Sin Información	Sin Información	Modificaciones en el diseño y/o procesos de gestión interna	Modificaciones en el diseño y/o procesos de gestión interna	Ajustes Menores	Desempeño Insuficiente
Fin	Establecido	Establecido	Establecido	Establecido	Establecido	Establecido	Establecido	Establecido	Establecido	Establecido
Propósito	Establecido	Establecido	Establecido	Establecido	Establecido	Establecido	Establecido	Establecido	Establecido	Establecido
Indicadores de Propósito (Cantidad)	5 Indicadores	2 Indicadores	2 Indicadores	4 Indicadores	Sin Información	Sin Información	8 Indicadores	7 Indicadores	12 Indicadores	8 Indicadores
Medios de Verificación del Propósito (Cantidad)	2 Medios de Verificación	3 Medios de Verificación	1 Medio de Verificación	1 Medio de Verificación	Sin Información	4 Medios de Verificación	4 Medios de Verificación	3 Medios de Verificación	12 Medios de Verificación	3 Medios de Verificación
Supuestos del Propósito (Cantidad)	7 Supuestos	16 Supuestos	5 Supuestos	10 Supuestos	5 Supuestos	4 Supuestos	3 Supuestos	7 Supuestos	2 Supuestos	Sin Información
Componentes (Cantidad)	4 Componentes	4 Componentes	2 Componentes	2 Componentes	2 Componentes	2 Componentes	2 Componentes	5 Componentes	3 Componentes	1 Componente
Indicadores de Componentes (Cantidad)	29 Indicadores	3 Indicadores	7 Indicadores	5 Indicadores	10 Indicadores	4 Indicadores	16 Indicadores	24 Indicadores	15 Indicadores	7 Indicadores
Medios de Verificación de Componentes (Cantidad)	2 Medios de Verificación	3 Medios de Verificación	2 Medios de Verificación	1 Medio de Verificación	7 Medios de Verificación	9 Medios de Verificación	3 Medios de Verificación	3 Medios de Verificación	15 Medios de Verificación	2 Medios de Verificación
Supuestos de Componente (Cantidad)	Sin Información	Sin Información	11 Supuestos	10 Supuestos	10 Supuestos	4 Supuestos	5 Supuestos	9 Supuestos	2 Supuestos	2 Supuestos
Actividades (Cantidad)	36 Actividades	8 Actividades	16 Actividades	17 Actividades	10 Actividades	14 Actividades	8 Actividades	18 Actividades	17 Actividades	4 Actividades
Indicadores de Actividades (Cantidad)	Sin Información	13 Indicadores	Sin Información	Sin Información	3 Indicadores	7 Indicadores	Sin Información	Sin Información	Sin Información	Sin Información

Fuente: Elaboración Propia, Datos extraídos de los informes de evaluación realizados por la DIPRES

#### IV. Discusión

Las políticas públicas deben estar constantemente en deliberación en un sistema democrático y valoración de sus resultados. Para lo cual es fundamental contar con información precisa que den cuenta sus capacidades para resolver los problemas sociales más gravitantes de la ciudadanía. Sin embargo, no es abundante la literatura académica que aborde en forma sistemática logros y brechas respecto de implementación de las intervenciones gubernamentales, aun cuando recientemente esto comienza a cambiar.

Como señala (Becerra, 2017) en el ámbito del sector público, la evidencia empírica de trabajos sobre análisis del gasto público en términos de eficiencia ha cobrado relevancia, pero aún no se podría reconocer que éste campo este consolidado.

La evaluación de políticas no es sólo un mero instrumental técnico, también constituye un medio para la reflexión social participativa que involucra un diálogo crítico y propositivo sobre el valor público. (Ortegón, 2018) Por ello, relevante es el hecho de los avances que ha tenido en las últimas dos décadas en América Latina la institucionalización de la evaluación de iniciativas gubernamentales. (Feistein, 2012). Lo que se ha empalmado

con avances en materia de inclusión social y recuperación de la centralidad del estado en materias de bienestar social.

Sin embargo, la sistematización reciente sobre el estado del arte de la institucionalización de la evaluación de políticas públicas nos advierte que de manera gradual y lentamente, se advierte una complejidad creciente que lograra establecer mayores vínculos entre los objetivos prioritarios de desarrollo de los gobiernos y las prácticas de evaluación, aun cuando se esté distante de afirmar la existencia de una cultura de la evaluación en la región (Nazarena, 2016)

Esta paulatina institucionalización y la apertura de indagaciones académicas sobre resultados de las intervenciones gubernamentales y la efectividad del gasto público, han ido abriendo un espacio de reflexión en la investigación universitaria que permita apoyar el levantamiento de datos y sistematice experiencias evaluativas para dar cuenta, tanto de lo enfoques conceptuales, metodologías y hallazgos que enriquecen el debate académico. Especialmente, cuando algunas políticas públicas se constituyen en fallos de gobierno (Haefner, 2015) y desde esas experiencias fallidas se puedan generar debates sobre los límites y oportunidades de mejoras de las capacidades institucionales públicas e investigación sobre las políticas públicas y los contextos socioculturales en las que operan.

Es de toda importancia promover y profundizar la colaboración permanente entre universidad y sector público con ello fortalecer el vínculo entre la investigación y las políticas públicas en su ciclo completo. El empleo de la investigación académica sobre las mismas políticas, sus diseños, implementación y evaluación permitirá mejores resultados con mayor valor público y legitimidad en la sociedad. ( Weyrauch, 2017)

## V. Conclusiones

En años recientes se ha asumido en los gobiernos –más allá de las exigencias que realizaban los organismos internacionales– la relevancia de la evaluación de los programas públicos, la rendición de cuentas, la instalación de sistemas de seguimiento de la gestión pública basados en indicadores de desempeño. Los gobiernos, paulatinamente, que quieren profundizar la democracia y legitimar la función pública deben asegurar la calidad del gasto público que es realizado con recursos públicos, para lo cual contar con sistema de seguimiento y evaluación de las políticas y programas constituye un requerimiento de carácter estratégico, y un avance sustantivo de las capacidades institucionales públicas de la región.

Todo el sector relevante de la sociedad debe incumbirle la gestión por resultados de sus gobiernos. Ante ello se precisa avanzar en forma más sostenida en investigaciones que aporte a la configuración de políticas y programas públicos cada vez más efectivos y que aseguren cohesión social en nuestros países.

Desde las ciencias de la administración pública se deben fortalecer líneas de investigación que permitan identificar las principales diferencias entre las brechas de desempeño de los programas, las metodologías de evaluación y, por cierto, potenciar los análisis y caracterizaciones de las capacidades institucionales de los agencias y servicios públicos encomendadas por la sociedad para implementar iniciativas de inversión social.

El estudio meta- evaluativo aquí presentado nos señala que, a pesar de las complejidades sociales que abordan los programas, los déficits observables de gestión estratégica y otros derivados del mismo lento despliegue de competencias técnicas para implementar programa, el desempeño de las 10 iniciativas son satisfactorias y aportaron valor al bienestar de la población objetivo al cumplir con sus propósitos definidos y, por tanto, justificaron su presupuestario fiscal.

## VI. Referencias

Aguilar, L.F. y Bustelo, M. (2010). Gobernanza y Evaluación: una relación potencialmente fructífera. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (4), 23-51. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/2815/281521696002.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo; Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico Social. (2013). *Fortalecimiento de Capacidades Institucionales en Planificación para el Desarrollo*. Washington.

- Bandeira, P. (2013). La participación ciudadana en América Latina. *En Revista Condistintosacentos*. Investigación y reflexión sobre América latina. Recuperado de <http://www.condistintosacentos.com/la-participacion-ciudadana-en-america-latina/>
- Becerra, D. (2015). *La importancia de la medición del desempeño en el sector público: un análisis de la eficiencia del gasto*. VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPPIUIOG. Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigación Científicas. Madrid, España. 29, 30 septiembre, 1 y 2 octubre.
- Becerra, D. (2017). *La eficiencia en la gestión de recursos en el sector público. Una reflexión multidisciplinar*. Revista de Economía Crítica, nº23, primer semestre 2017, ISSN 2013-52.
- Castillo, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *Revista CS*, 23, pp. 157-180. Chile.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cruz, D. (2017). Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas de América Latina. *Revista Políticas Públicas 2017*. Vol.10(1): ISSN: 0718-462X.
- DIPRES. (2015.) *Evaluación ex post: conceptos y metodologías*. Santiago de Chile: División de Control de Gestión. Recuperado de [http://www.dipres.gob.cl/589/articles-135135\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/589/articles-135135_doc_pdf.pdf)
- Feinstein, O. (2012). *La institucionalización de la política pública en América Latina*. Presupuesto y gasto público.
- Finol, L. (2012). *Institucionalización de la cultura de evaluación de políticas públicas en América Latina, a partir de la propuesta de un protocolo de evaluación para el observatorio de políticas públicas de la FCJP de Luz* (Tesis de maestría). Universidad Internacional de Andalucía, Palos de la Frontera, España. Recuperado de [http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/2418/0418\\_Finol.pdf?sequence=1](http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/2418/0418_Finol.pdf?sequence=1).
- Gilio, A. (2016). Desarrollo de las capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Revista del Clad Reforma y Democracia*. (66), 228-258.
- Guzmán, M. (2007). *Evaluación de programas*. Notas Técnicas. Serie Gestión Pública: ILPES.
- Haefner, C. (2015). Efectos sociales y económicos de una planificación desbocada: consideraciones evaluativas sobre un programa público de desarrollo urbano. *Revista Análisis Público*. Año 3, /N ° 5/mayo.
- Kaufmann, J., Sanginés, M. y García, M. (ed.). (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Libertad y Desarrollo. (2017). *Programas mal evaluados: ¿sin consecuencias?* Temas Públicos. Nº 1322 - 1 29 de septiembre, ISSN 0717-1528.
- Mballa, L. (2015). Public Policies as a Government challenge to fight against Poverty in San Luis Potosí. *GE-International Journal of Management Research Associated Asia Research Foundation*, 3(12), 99- 112.
- Montiel, M. J. (2011). *La evaluación como instrumento de cambio. ¿Cómo se utilizan las evaluaciones en los programas gubernamentales en México?* En Cejudo, G., Maldonado, C. (ed.), De las recomendaciones a las acciones. La experiencia del premio 2011. Programas federales comprometidos con el proceso de evaluación (pp. 29-65). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Secretaría de la Función Pública.
- Nazarena, P. (2016). *Evaluación de política y programas públicos: un aporte al fortalecimiento del estado*. (Tesis Doctoral). Universidad de Barcelona. España.

- OCDE. (2016), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe*. Éditions OCDE, Paris.
- Ochman, M. (2014). *Políticas sociales focalizadas y el dilema de la justicia*. Andamios, Vol.11, N° 25, México, Mayo / agosto.
- Ortegón, E. (2018). *Una aproximación a la teoría de la complejidad: Planificación, política pública y valor público*. Universidad Continental. Fondo Editorial.
- Oszlack, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública (Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno)*. En Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (Red GEALC). Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>.
- Oszlak, O. (2014). *Políticas públicas y capacidades estatales, Forjando*. Año 3 N° 5 (Número Especial: Las Políticas Públicas en la Provincia de Buenos Aires), pp. 14-2.
- Pignatta, M. (2015). Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina. *Revista perspectivas de política pública*. Año 4 N°8 (enero – junio).
- Santín, D. (2015). *Evaluación de las políticas públicas, en Emilio Albi y Jorge Orrubia. (ed.) Economía de la Gestión Pública. Cuestiones fundamentales*, Madrid: Editorial Universitaria Ramón Aceres, pp. 113- 152.
- Stufflebeam, D., Shinkfield, A. J. (1987). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Paidós-M.E.C. Madrid, España.
- Valenzuela, R. (2012). *El fortalecimiento de las capacidades institucionales como vía para implementar un Gobierno Abierto*. Vol. 3, Núm. 5. Perú.
- Welp, Y. (2015). *Las instituciones de participación ciudadana en América Latina (1978- 2015). Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015)*. Washington, D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA). Recuperado de <https://reformaspoliticas.files.wordpress.com/2015/02/yanina-welp.pdf>
- Weyrauch, V. (2017). *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina: repensando roles y desafíos para los institutos de investigación políticos*. 1 ed.: Buenos Aires.
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series, Vol. 5, Second Edition. Sage Publications, London