

CIENTÍFICO

ARTÍCULO

Investigación evaluativa: identificando brechas de gestión para un buen desempeño de programas públicos sociales en Chile.

Evaluative research: identifying management gaps for the effective performance of social public programs in Chile.

Carlos Haefner V.



Recibido | Received
Diciembre | December
04th 2024

Aceptado | Accepted
Marzo | March
18th 2025

Publicado | Publish
Marzo | March
28th 2025

Investigación evaluativa: identificando brechas de gestión para un buen desempeño de programas públicos sociales en Chile

Evaluative research: identifying management gaps for the effective performance of social public programs in Chile.

Carlos Haefner V. | Investigador del Centro Internacional de Estudios estratégicos A.C., México.
Correo electrónico: carlos.haefner@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-5778-9167>

RESUMEN | ABSTRACT

La evaluación de las intervenciones públicas es una herramienta clave de los gobiernos para poder identificar, valorar y dimensionar adecuadamente las acciones más efectivas para resolver problemas públicos y generar con ello bienestar a la población. En los últimos años, países de América Latina han ido expandiendo capacidades institucionales de evaluación para abordar en forma más objetiva la asignación de recursos y que estén alineados con la lógica de presupuestos orientados a resultados y, al mismo tiempo, generar información transparente y confiable para los ciudadanos. Chile viene implementado desde hace casi tres décadas un sistema de evaluación de programas gubernamentales que ha ido generando información constante y valiosa para tomar decisiones sobre el presente y el futuro de la inversión social. Mediante una aproximación metodológica basada en la investigación evaluativa se logra evaluar el desempeño de los programas y determinar aquellas variables que explican el bajo desempeño de los programas sociales seleccionados. En particular, se seleccionaron un conjunto de programas públicos ejecutados desde el año 2012 al

The evaluation of public interventions is a key tool for governments to identify, assess, and adequately size the most effective actions to address public issues and, consequently, enhance the well-being of the population. In recent years, countries in the region have been expanding institutional evaluation capacities to address resource allocation more objectively. This approach aligns with the logic of results-oriented budgets while simultaneously generating transparent and reliable information for citizens. For nearly three decades, Chile has been implementing a system for evaluating government programs, consistently generating valuable information to guide decisions about the present and future of social investment. Through a methodological approach based on evaluative research, it is possible to evaluate the performance of the programs and determine those variables that explain the poor performance of the selected social programs. Specifically, a set of public social programs implemented between 2012 and 2024 was selected for a cross-sectional analysis of their key areas and focuses. The objective was to identify, characterize,

2024 a los cuales se les realizó un análisis transversal de sus ámbitos y focos centrales, con la finalidad de identificar y caracterizar aquellos factores que actúan como detonadores del déficit de desempeños. La investigación aporta una serie de áreas de mejora y directrices para potenciar la eficacia del diseño e implementación de programas, así como consideraciones técnico-políticas para avanzar hacia un sistema más integral de evaluación de programas públicos.

and establish factors that act as triggers for performance deficits. The research provides a series of improvement areas and guidelines to enhance the effectiveness of program design and implementation, as well as techno-political considerations to advance towards a more comprehensive system for evaluating public programs.

PALABRAS CLAVE | KEYWORDS

Investigación evaluativa; Programas públicos; Efectividad del gasto social.

Evaluative research; Public programs; Social spending effectiveness.

INTRODUCCIÓN

La evaluación de una gestión de un gobierno se debe hacer respecto a cómo resolvió problemas públicos complejos y los transformó en resultados de carácter económico y de bienestar social. La evidencia acumulada en diversos estudios en años recientes (BID, 2024; OCDE, 2024; CEPAL, 2023) muestra que la efectividad de los gobiernos la región de países latinoamericanos tiende a ser de bajo impacto, tanto por la discutible calidad de los gastos fiscales, los problemas de focalización de los recursos en programas sociales, provisión de bienes y servicios públicos con baja cobertura y calidad, entre otros. A lo anterior, hay que adicionar problemas profundos de corrupción, desconfianza en las instituciones por parte de la ciudadanía, opacidad del Estado, crimen organizado, entre otros.

Los gobiernos efectivos hacen cosas cualitativamente distintas de los que no lo son, y asumen que en el mundo actual los gobiernos son incapaces de responder a todas las demandas planteadas por sus ciudadanos y se verá obligado a decidir sobre qué problemas actuar y sobre cuáles no. Ello demanda lograr una arquitectura sustentada en capacidades tecno-políticas enfocadas a las complejidades que presenta el siglo XXI, donde el modelo burocrático-clientelista que sigue capturando al Estado limita las posibilidades de desplegar un modelo de gestión orientado a resultados.

Lograr gobiernos efectivos demanda aumentar sosteniblemente las capacidades institucionales públicas. Se precisa transitar hacia una cultura de la innovación pública para la inclusión (OCDE, 2024). Ello demanda instalar dispositivos que gatillen modelos de gestión que optimicen sus procesos de producción y distribución de bienes servicios a la comunidad con calidad, oportunidad y pertinencia social y territorial.

Un área altamente sensible para apoyar el avance en dicha dirección, lo constituye la evaluación de la calidad del gasto público y, por ende, la efectividad de los programas sociales que se diseñan e implementan para resolver las precariedades sociales de la población de nuestros países.

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

Las prácticas evaluadoras que se han desplegado en algunos países con un grado importante de sistematización, y que han ido señalando propósitos no cumplidos satisfactoriamente de los programas públicos implementados, no siempre son considerados por la autoridad política como un argumento de fondo para impedir que se siga financiando programas de bajo desempeño (Haefner y Villegas, 2019).

Países como Chile y México han podido establecer institucionalidades y un conjunto de buenas prácticas de evaluación de políticas y programas públicos que están informando con rigor a los tomadores de decisión política sobre el desempeño de las iniciativas públicas hacia la población vulnerable. Vale decir, si las iniciativas gubernamentales resultan eficientes o socialmente rentables. Chile, desde el año 1997 ha desarrollado un amplio sistema de monitoreo y evaluación con una amplia cobertura, vinculado con la gestión del presupuesto –con énfasis en el *performance measurement*– impulsado desde arriba hacia abajo, desde el Ministerio de Hacienda.

Por su parte, en México, el proceso de diseño, instalación y despliegue de un sistema de evaluación comenzó en forma embrionaria en la década de los 90. A la fecha han concurrido diversos hitos que permiten señalar avances importantes en esta materia. La creación en el año 2005 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en México es, sin duda, un aporte relevante a la transparencia de la calidad de los resultados y a la creación de valor público. Sin embargo, los cambios ocurridos recientemente en cuanto a eliminar su carácter de organismo autónomo e integrar sus funciones en el marco del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) podría afectar severamente la transparencia, calidad y rigurosidad del trabajo que ha caracterizado al organismo público.

Hay que señalar que en América Latina la incorporación del presupuesto basado en resultados (PbR) ha sido más bien dispar y, como consecuencia, los avances en una institucionalización de la evaluación sustentada en evidencia han sido consonante con dicha situación. La evaluación de políticas públicas puede tener mayor impacto cuando se implementa junto con otras soluciones de gestión presupuestaria y de desempeño, como la presupuestación basada en resultados, las revisiones de gastos y el monitoreo de políticas (OCDE, 2025).

Este último punto es trascendental dado que el Estado contempla, entre sus funciones estratégicas, redistribuir la renta, lo 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. Mediante el gasto público social, el Estado es el encargado de resolver los problemas de pobreza y desigualdad -distribuye el bienestar para llevarlo al nivel que la sociedad considera más justo-; vale decir, toma recursos de los que más tienen para redireccionarlos hacia los que tienen menos, en forma de subsidios y transferencias. Estos redireccionamientos se focalizan mediante las Políticas y Programas Públicos que un gobierno, en base a agenda de prioridades políticas, se ha comprometido a resolver.

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). Parte importante del gasto público en América Latina se asocia, entre otros, a transferencias condicionadas y programas sociales; por tanto, es de vital importancia abordar los impactos de la eficiencia económica de estas intervenciones (Podesta, 2023).

El informe *Mejor gasto para mejores vidas* (BID, 2018) destacó la eficiencia del gasto público chileno en comparación al resto de los países de América Latina y el Caribe. Por su parte, el estudio *Apoyo al ingreso de personas en edad laboral y sus familias* (OECD, 2022) muestra que dentro de las transferencias monetarias que realiza el Estado existe una amplia área de mejora en el logro de una adecuada focalización a las familias de menores ingresos. Por ello, es altamente relevante conocer el desempeño real de los programas sociales y sus contribuciones al bienestar de la población más vulnerable en el país.

En Chile, es el Ministerio de Desarrollo Social y Familia quien tiene la misión de contribuir en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia de desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección a las personas y grupos vulnerables, promoviendo la movilidad e integración social. Desde la recuperación de la democracia, el país logró desarrollar, una estrategia de modernización económica, política y social amplia y diversa que fue acompañada de políticas públicas innovadoras que han permitido avances significativos, por ejemplo, en la superación de la pobreza e indigencia.

Dichos procesos modernizadores no han estado ausentes de contradicciones y fisuras que han limitado expandir oportunidades a sectores de la población en concordancia con los logros macroeconómicos. Demandas importantes de la población no han sido respondidas con celeridad, calidad y equidad; especialmente en áreas estratégicas como la salud pública, sistemas de pensiones, participación política y salarios. Por ello, no es sorpresa que el coeficiente de inequidad de Gini sea hoy de 0.47, lo que en gran medida explica que la distribución de ingresos antes y después de impuestos sea prácticamente igual. Los pobres terminan pagando mucho impuesto al consumo en relación con su ingreso total.

La población estimada bajo la línea de pobreza medida por ingresos solo alcanza al 6.5% (CASEN, 2022), pero este logro no garantiza seguridad dada la alta precariedad en los ingresos y riesgos asociados a la baja calidad de prestaciones sociales, las que pueden generar, bajo ciertas circunstancias, un descenso rápido a la pobreza por ingresos y por pobreza multidimensional (CASEN, 2022).

En tal sentido, siempre es oportuno y pertinente poner en perspectiva el desempeño de los programas sociales que se implementan bajo la dirección y responsabilidad de dicho Ministerio y sus respectivas subsecretarías y servicios relacionados. Una fuente fundamental de información lo constituyen las evaluaciones de los paneles expertos externos que son contratados por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda para evaluar -con diversas líneas metodológicas- los programas públicos en el país.

Teniendo a la vista dicha fuente de datos, y eligiendo un enfoque metodológico de investigación evaluativa, se propuso un estudio que se orientara a los siguientes objetivos de investigación: i) Identificar y analizar programas sociales evaluados por paneles de expertos para el periodo 2012-2024, que han sido implementados por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y que han presentado resultados insatisfactorios; ii) Identificar los factores críticos que explican el bajo desempeño de los programas, según los ámbitos relevantes identificados por la metodología correspondiente y sus indicadores significativos; iii) Proponer algunos lineamientos que permitan avanzar hacia investigación evaluativa que enfatice aspectos de contextos políticos y de transformación social.

Las bases de datos acumuladas desde hace casi 30 años de evaluación de programas gubernamentales entregan una amplia y diversificada fuente de análisis, mediante la cual se puede establecer líneas de análisis que permitan cuantificar, por ejemplo, desempeños insatisfactorios de acuerdo con múltiples variables. No obstante, el nivel de información disponible en la actualidad y, teniendo en perspectiva la importancia de avanzar en procesos de innovación que profundice una gestión pública basada en resultados, se hace más estratégico identificar los focos /ámbitos que inciden en el no cumplimiento de los propósitos que justificaron el diseño y la implementación de determinados programas.

En particular, la cuestión fundamental -a partir de la experiencia institucional acumulada- es cómo podemos ir dando respuestas más pertinentes que logren configurar modelos organizacionales, metodológicos y capacidades técnico-metodológicas que refresquen los procesos gubernamentales de evaluación y sus aportes a las políticas públicas sociales.

Si bien en Chile se han evaluado más de 600 programas públicos, correspondiente a distintas líneas metodológicas, no existen mayores antecedentes respecto de análisis agrupados y transversales sobre los desempeños de dichos programas, sus continuidades y discontinuidades, así como potenciales impactos en los modelos de

asignaciones presupuestarias. En la última década se han podido observar algunos estudios en dicha dirección (Libertad & Desarrollo, 2017; Irarrázaval, 2015 y 2017; Haefner y Villegas, 2019; Haefner et al., 2024), más allá de los reportes gubernamentales sobre el particular.

La incidencia del total de los programas evaluados en el total del presupuesto público por año sigue siendo marginal. Al respecto, la OCDE (2020) en su publicación “Chile: Review of DIPRES Programme Evaluation System”, reconoce internacionalmente el sistema de evaluación del país, especialmente por su vínculo con el proceso de formulación presupuestaria y la toma de decisiones. Destaca su contribución a la toma de decisiones presupuestarias, mejoramiento de la gestión y la rendición de cuentas; aportando, de esta forma, al mejoramiento de la eficacia y eficiencia del gasto público. Asimismo, plantea el informe que hay ámbitos que requieren mejoras y aumentos de cobertura, por ejemplo, la evaluación de impacto regulatorio que anualmente realiza la evaluación de resultados (ex post) alcanza entre un 6% y 8% de la oferta programática, lo cual es insuficiente.

1. Marco conceptual

Las evaluaciones de las iniciativas públicas constituyen una suerte de juicio crítico respecto de las intervenciones gubernamentales, con la finalidad de recomendar a los gobiernos caminos de mejora continua a sus procesos de resolución de problemas públicos. En países desarrollados, la evaluación tiene un fuerte despliegue desde hace ya unas décadas.

En América Latina, se están realizando esfuerzos por avanzar hacia una cultura e institucionalización de la evaluación de las políticas públicas. Observaciones recientes sobre el estado del arte de la investigación y publicaciones sobre evaluación de políticas públicas señalan que de manera gradual y lentamente en la región ello está ocurriendo. Se advierte una productividad creciente, asociada a resultados de investigación que podrán ayudar a establecer mayores vínculos entre los objetivos prioritarios de desarrollo de los gobiernos y las prácticas de evaluación (Noriega, et al, 2023).

La discusión actual nos sitúa en un ámbito de una significativa valoración de las prácticas evaluativas, no tan solo por su carácter técnico racional y su importancia para fortalecer una gestión y presupuestos basados en resultados, también por su contribución a romper con las opacidades del Estado y apoyar la consecución de un *Estado abierto* y fortalecer la convivencia democrática (Ozslak, 2017).

La literatura especializada señala el proceso evaluativo como un procedimiento de análisis clave para cualquier esfuerzo intelectual o práctico. La evaluación, al ser un proceso de aplicación general a través del cual se determina el valor y mérito de las cosas, puede ser implementada en diversas áreas de estudio social. Este proceso se aplica con especial interés a las intervenciones gubernamentales planificadas,

política o administrativamente, las que son ejecutadas mediante la implementación de políticas y programas públicos.

Albi y Ornuvia (2020), plantea que las políticas públicas tienen procedimientos de aplicación complejos y plantean dificultades políticas, económicas y burocráticas. Para Theodoulou y Kofinis (2004), el principal objetivo de la evaluación es obtener información sobre el desempeño de un programa o política pública, para apoyar la decisión de continuar, cambiar o terminar. En este sentido, el objetivo de la evaluación de políticas públicas es investigar si los medios político-administrativos empleados para resolver problemas sociales, efectivamente permiten alcanzar los resultados esperados y los objetivos asignados a la política en cuestión (Pinazo, 2016). Por su parte, para la OCDE (2025), la evaluación de políticas públicas:

Permite comprender de manera objetiva qué es lo que funciona, por qué, para quién y en qué circunstancias. Proporciona evidencia crucial para respaldar a los encargados de la toma de decisiones, mejorando la transparencia y la rendición de cuentas de las acciones gubernamentales. De hecho, la evaluación representa un elemento fundamental para el desarrollo de políticas basadas en evidencias y un gasto público sólido, y fomenta una cultura de aprendizaje y mejora continua. Al desarrollar esta cultura, los gobiernos también pueden aumentar los niveles de confianza y comprensión de los ciudadanos en las acciones que están llevando a cabo (p.6).

Como afirma la OCDE (2020), la eficiencia y efectividad de las políticas se consigue al basar las decisiones estratégicas públicas en datos. A través de la transparencia y la claridad se mejora la confianza en el sector público, por ello, un gobierno basado se debe sustentar en *data-driven government*, lo cual implica que los gobiernos deben poner los datos en el centro de los procesos de transformación digital. Un sector público impulsado por datos convierte la formulación de políticas, la prestación de servicios y la gestión organizacional en activos sustantivos para la incorporación de los valores de buena gobernanza, de integridad, apertura y equidad en el ciclo de políticas públicas (van Ooijen, et al, 2019).

La evaluación constituye un medio importante para proveer datos y líneas de acciones orientadas al valor público. Esta lógica de trabajo sienta las bases para poder elaborar buenos diagnósticos, en función de los datos que permiten un mejor conocimiento de la naturaleza y alcance de la realidad analizada, y puede generar credibilidad y confianza en las actuaciones públicas (Varela, 2023). La OCDE en el año 2022 recomendó a los gobiernos que, mediante un enfoque sistémico de la evaluación de políticas públicas, se puede proporcionar pruebas cruciales para los responsables de la toma de decisiones, y para los ciudadanos. Lo que permite aportar una comprensión de lo que funciona, por qué, para quién y bajo qué circunstancias.

Llevar a cabo evaluaciones que impacten la toma de decisiones, integrándolas en los procesos de toma de decisiones y publicando y comunicando sus resultados, es

un factor estratégico para cualquier gobierno. Complementariamente, este mismo organismo internacional ha ampliado sus recomendaciones (OCDE, 2025), poniendo énfasis en la importancia de la institucionalización de la evaluación de políticas como cambio de paradigma significativo. Reconociendo que no existe una solución única para establecer marcos institucionales gubernamentales para la evaluación de políticas, aunque algunos países han adoptado enfoques altamente formalistas, como se refleja en la adopción de legislación de alto nivel sobre el tema, pero otros dependen de prácticas más informales pero generalizadas en todo el gobierno y los funcionarios públicos (OCDE, 2025, p.9). Ahora bien, no hay una verdadera institucionalización sin garantizar la disponibilidad de las habilidades y competencias necesarias para gestionar y llevar a cabo las evaluaciones y las responsabilidades en todo el gobierno, generando una demanda y una oferta suficientes de evaluaciones y evidencias de calidad.

Los países miembros de la OCDE utilizan las evaluaciones de políticas con variados propósitos: el 71% para informar decisiones presupuestarias, 65% para generar orientaciones de alto nivel que enmarcan la evaluación de políticas en todo el gobierno, 60% pone a disposición pública las evaluaciones, 40% utilizan las metodologías para sintetizar evidencias y el 23% la utiliza como un mecanismo sistemático de seguimiento de la evaluación (OCDE, 2025, p.28).

Un principio fundamental de los procesos evaluativos es que los gobiernos deberían facilitar el acceso a las evaluaciones y presentar deliberadamente los hallazgos para mejorar la aceptación de los resultados de las evaluaciones y que facilite y fomente su uso en los procesos de toma de decisiones y planificación. Sin el acceso abierto a esa información, el potencial de aprendizaje y rendición de cuentas de la evaluación se ve gravemente obstaculizado. En tal sentido, es muy significativo considerar que las metodologías de evaluación y síntesis de evidencia pueden contribuir en gran medida a permitir el uso de dicha evidencia en la toma de decisiones. Al recopilar, seleccionar, evaluar y sintetizar la evidencia existente sobre un tema común, es más probable que los responsables de las políticas con tiempo y recursos limitados utilicen y accedan a dichos enfoques (OCDE, 2025, p.32).

Un camino para sintetizar evidencias generadas por procesos evaluativos y que puede facilitar análisis transversales y contextuales que posibiliten aportar marcos interpretativos, propuestas complementarias y, por cierto, formulas accesibles para la divulgación de resultados para decisores políticos, académicos y sociedad civil, es lo que aporta la investigación evaluativa. En nuestra opción de sistema de observación de las evaluaciones de los programas públicos, concordamos que es significativo entender la evidencia dentro de un discurso y en un contexto de poder, en un contexto legal, institucional, económico y social particular.

Por ello, la evaluación de programas no debe ser reducida a procedimientos técnicos atemporales –por mucho que metodologías estandarizadas obliguen ir a ciertos niveles de análisis-, el contexto es un factor gravitante para la investigación evaluativa. Como

afirma Wilke (2007), la investigación evaluativa está en condiciones de colaborar en la comprensión de los procesos de transformación social y, en consecuencia, de intervenir en el debate político desde un enfoque estratégico contextual.

Hay que tener cierta distancia respecto de la objetivación potencial de cualquier método de aproximación a la complejidad social, dado que el proceso de políticas públicas lejos de ser una simple decisión racional. éste moldeado por las instituciones, el entorno organizacional, el marco legal, las condiciones políticas y económicas, y los valores sociales en juego y los discursos (Cejudo, 2010).

Los contextos de tipo institucional, político, social; además de la multiplicidad de actores intervinientes, generan límites y oportunidades para un análisis más sistémico en que se desenvuelven las prácticas evaluadoras de las acciones gubernamentales. En este sentido, se reconoce la presencia de “diferentes implicados, responsables y afectados por la investigación” (Escudero, 2016), por tanto, “los resultados empíricos nunca hablan por sí solos. La valoración de evidencia siempre depende de los criterios usados, y esto criterios están, inevitablemente, determinados por la política” (Fischer, 2003).

Las evaluaciones se constituyen en una forma de aprendizaje en la medida que –entre otros aspectos– ayuden a reformar políticas y sean mecanismo de mejoramiento y transformación de programas sociales- Nunca son evidentes en el sentido de ofrecer información cierta, verdadera y suficiente que pueda expresarse en un juicio por todos compartido. Sus conclusiones no son categóricas, muestran algunos aspectos positivos y otros negativos; estos últimos, justifican el trabajo evaluativo al permitir identificar problemas y proponer soluciones que lleven a mejorar el objeto evaluado. Pero también suelen discutirse en función del enfoque teórico asumido (principalmente positivista o constructivista), o los métodos y técnicas aplicados.

Desde una investigación evaluativa se factibiliza el uso de métodos diversos de medición y explicación del impacto, y permite realizar comparaciones entre programas y grupos de programas con la finalidad de fortalecer las políticas públicas, programas de intervención y toma de decisiones desde el ámbito político–institucional.

La evaluación y las metaevaluaciones son un aporte al aprendizaje organizacional y una manera de lograr gobiernos efectivos. En la región de América Latina, es un desafío de gran envergadura, pues la aceptación y el apoyo político para las prácticas de evaluación a menudo requieren un cambio de paradigma en las formas de hacer las cosas en los gobiernos y en los funcionarios públicos que no siempre están abiertos a lograr una comprensión de los aportes de los procesos de medición de los desempeños y resultados de sus acciones gubernamentales. Así planteada, la evaluación permite mejorar el nivel eficacia, eficiencia, equidad y calidad del programa o servicio público analizado, de tal forma que ello pueda ir asegurando procesos de *accountability* de la función pública y con ello se potencia el control ciudadano de las intervenciones estatales (Cruz, 2017).

2. Material y métodos

Para efectos de este estudio, un programa se define como un conjunto de actividades necesarias, integradas y articuladas que proveen bienes y/o servicios (productos), tendientes a lograr un objetivo específico en una población determinada, de modo de resolver un problema o atender una necesidad que la afecta (DIPRES, 2015).

Metodológicamente, este trabajo se configura a partir de lo que se entiende como una investigación evaluativa en cuanto converge en propósitos con las ciencias sociales. Correa, Puerta & Restrepo (2002) indican que la investigación evaluativa se ha convertido en una fuente de conocimientos y directrices, que no se trata solo de generar un juicio sobre un hecho entendido como evaluar con base a una regla estándar o predefinida, sino de generar conocimientos y orientaciones en torno a un programa desde una mirada más compleja, disciplinaria y profunda.

Por tanto, en este trabajo la fuente primaria generadora de datos lo comprenderán un grupo de programas públicos sociales que han sido diseñado e implementados por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile en conjunto con sus subsecretarías y servicios relacionados. Estos programas han sido evaluados según las metodologías identificadas en la denominada línea Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) por paneles de expertos externos contratados por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

La línea EPG fue iniciada el año 1997 y su objetivo es generar información oportuna, independiente, pertinente y confiable respecto de los resultados de diferentes programas, como un insumo para mejorar su desempeño y las decisiones en materia de asignación y uso de recursos. Utiliza metodología de Matriz de Marco Lógico, en base a información e identificar oportunamente problemas de diseño y para identificar, y luego cuantificar, los principales indicadores que dan cuenta de su desempeño en los distintos niveles de objetivos, en particular a nivel de propósito y producto (componentes). 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).

La muestra del estudio estuvo conformada por 19 programas sociales evaluados negativamente entre los años 2012 y 2024. La fuente primaria de los datos la constituyeron los respectivos informes de evaluación emanados por los diversos paneles de expertos externos. Dichos informes fueron analizados en función del cumplimiento de los indicadores previstos por la metodología de marco lógico, que orientó su diseño y ejecución. En específico, el análisis se concentró en identificar aquellas variables significativas que han sido claves para impactar el desempeño de dichos programas y que justificaron una evaluación negativa de los mismos.

Desde el punto de vista de la investigación evaluativa, nos pareció altamente relevante poner en perspectiva –más allá de la evidencia de datos objetivos que fundamentan los indicadores de eficiencia, eficacia, economía de los programas- los

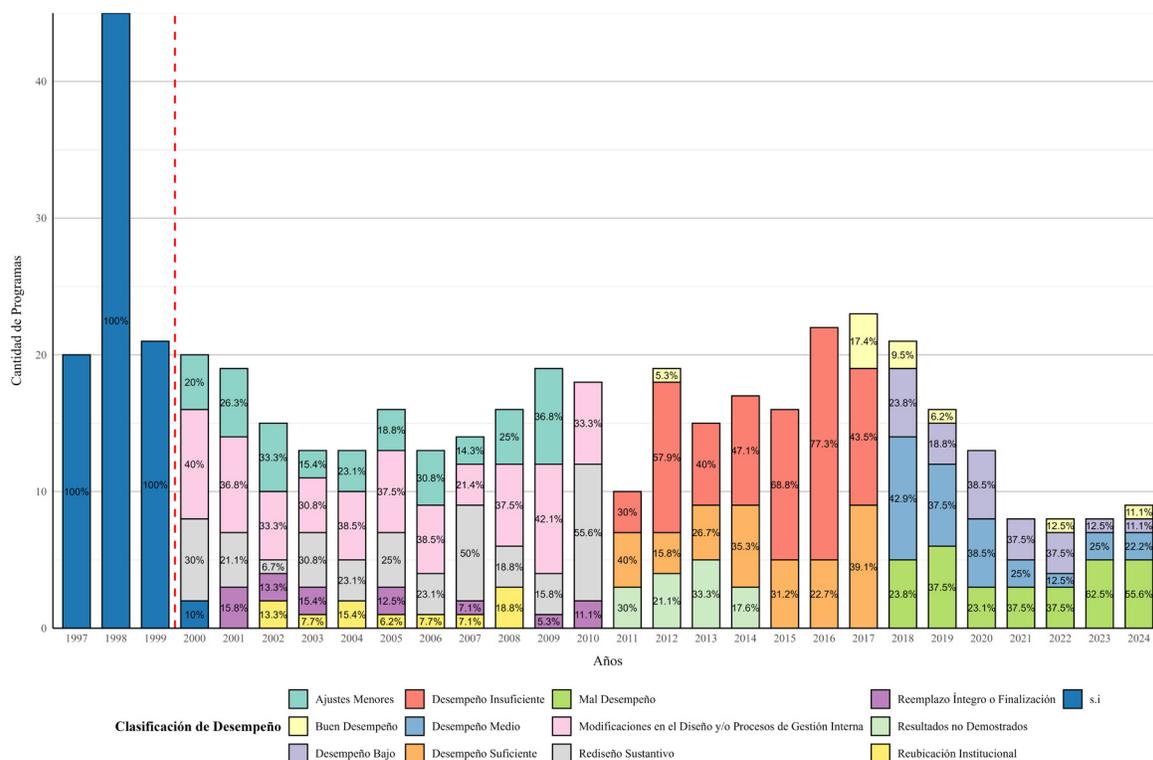
contextos organizacionales y políticos que se perfilan como variables intervinientes en el logro de bienestar de las poblaciones objetivo identificados por los programas evaluados. El análisis transversal de los 19 programas permitió establecer una matriz que se conformó en base a los siguientes focos: propósito, focalización, cobertura, beneficiarios, estrategia del programa, gestión y organización, implementación, resultados obtenidos según indicadores y recomendaciones generales.

3. Resultados

A modo de contextualización global del sistema de evaluación de políticas y programas públicos en Chile, se realizó un dimensionamiento cuantitativo de las coberturas y resultados de desempeño por programas, según las diversas líneas evaluativas desde 1997 al 2024. Para dicho período se ha evaluado un total de 670 programas ejecutados por un número importante de ministerios y de servicios públicos del estado de Chile.

A lo largo de los 27 años de evaluación de programas aquí reseñados, se observa un desempeño dispar de dichos programas en su desempeño, como también la distribución por año del número de programas evaluados. Siendo los años 2016, 2017 y 2018 en que las evaluaciones se hicieron más significativas.

Figura 1. Distribución de programas evaluados por año (1997–2024), diversas líneas de evaluación



Fuente: Elaboración propia a partir base de datos DIPRES, 2024

Se observa en el período de tiempo estudiado, un número significativo de categorías de desempeño empleadas para ranquear los programas evaluados. Ello se explica porque en el transcurso del período se han ido realizando una serie de cambios en dichas categorías. En el año 2011 se acotaron dichas categorías, lo que ha permitido establecer marcos comparados más precisos, de los logros y en sus respectivas dimensiones evaluadas.

De acuerdo con lo señalado por Arancibia (2018) las categorías de desempeño definidas fueron:

- Buen Desempeño: el programa presenta resultados positivos y significativos a nivel intermedio y final, así como también las dimensiones de diseño, gestión y producto.
- Desempeño Suficiente: el programa tiene resultados positivos que dan cuenta de sus objetivos; sin embargo, presenta debilidades en alguna(s) de la(s) dimensión(es) evaluada(s).
- Desempeño Insuficiente: el programa presenta resultados insuficientes y/o muestra debilidades en las dimensiones evaluadas que no le permiten dar cuenta de sus objetivos.
- Resultados no Demostrados: la evaluación no entrega información suficiente que permita obtener resultados concluyentes respecto del desempeño del programa.

En el año 2012 se incorpora la línea de evaluación focalizada de ámbito, lo que involucra incorporar nuevas formas de evaluación y de diferentes programas. Cabe indicar que el bajo rendimiento obtenido por los programas evaluados en sus diversas líneas que se agrupan en la figura 1, señala un comportamiento preocupante respecto del cumplimiento de los propósitos que justifican la intervención y, por ende, a la resolución del problema público que se ha querido resolver. Al mismo tiempo, nos entregan antecedentes relevantes sobre el no cumplimiento de los indicadores, ello expresado en un porcentaje significativo que pone en tela de juicio la adecuada eficiencia en el gasto público social.

Si agrupamos el total de programas que en sus categorías de desempeño aluden a resultados bajo la media, vale decir: desempeño insuficiente, desempeño bajo, mal desempeño, rediseño sustantivo, reemplazo íntegro y resultados no demostrados, observamos que alrededor de un 40% de los programas evaluados corresponden a rendimiento bajo la media del logro esperado.

El Ministerio de Desarrollo Social y familia (MDSF), anteriormente Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Planificación y, Ministerio de Planificación y Cooperación, fue creado en el año 2011 y desde su creación han sido evaluados 30 programas bajo su responsabilidad. En específico, de ese total hemos seleccionado -como se ha señalado- 19 con desempeño deficitario. En la Tabla 1 se presentan los programas sociales que conforman la muestra del estudio:

Tabla 1. Programas sociales evaluados para el período 2012–2024 por línea EPG, servicio y desempeño

Año	Programa	Ministerio	Servicio público	Clasificación
2024	Apoyo a personas en situación de calle	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Subsecretaría de Servicios Sociales	Mal desempeño
2024	Protege Calle	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Subsecretaría de Servicios Sociales	Mal desempeño
2023	Programas Ayudas Técnicas	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Servicio Nacional de la Discapacidad	Mal desempeño
2021	Programa Acción-Apoyo a Iniciativas Familiares y Comunitaria	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Fondo de solidaridad e inversión social	Mal desempeño
2021	Programas de Protección: Diagnóstico Ambulatorio (DAM), Programa de Prevención Focalizada (PPF) y el Programa de Intervención Integral Especializada (PIE)	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia	Mal desempeño
2020	Red Local de Apoyos y Cuidados (RLAC)	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Subsecretaría de Servicios Sociales	Desempeño bajo
2019	Fondo de Desarrollo Indígena	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	Mal desempeño
2019	Programa de Apoyo al Aprendizaje Integral del Chile Crece Contigo	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Subsecretaría de Servicios Sociales	Mal desempeño
2018	Bono Logro Escolar	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Subsecretaría de Servicios Sociales	Desempeño medio

2018	Chile Indígena	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	Mal desempeño
2017	Habitabilidad	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Subsecretaría de Servicios Sociales	Desempeño suficiente
2016	Familias en situación de Pobreza Extrema y Vulnerabilidad - Subsistema Seguridades y Oportunidades	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Subsecretaría de Servicios Sociales	Desempeño insuficiente
2015	4 a 7	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Servicio nacional de la mujer	Desempeño insuficiente
2015	Adulto mayor	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Servicio nacional del adulto mayor	Desempeño insuficiente
2015	Noche digna	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Subsecretaría de Servicios Sociales	Desempeño insuficiente
2013	Aplicación del Diseño Curricular y Pedagógico Inter curricular Bilingüe	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	Desempeño insuficiente
2013	Programa acceso al microcrédito	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Fondo de Solidaridad e Inversión Social	Desempeño insuficiente
2012	Fondo Nacional del adulto mayor	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Servicio nacional del adulto mayor	Resultados no demostrados
2012	Programa de Apoyo a Familias para el Autoconsumo	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Subsecretaría de Servicios Sociales	Desempeño insuficiente

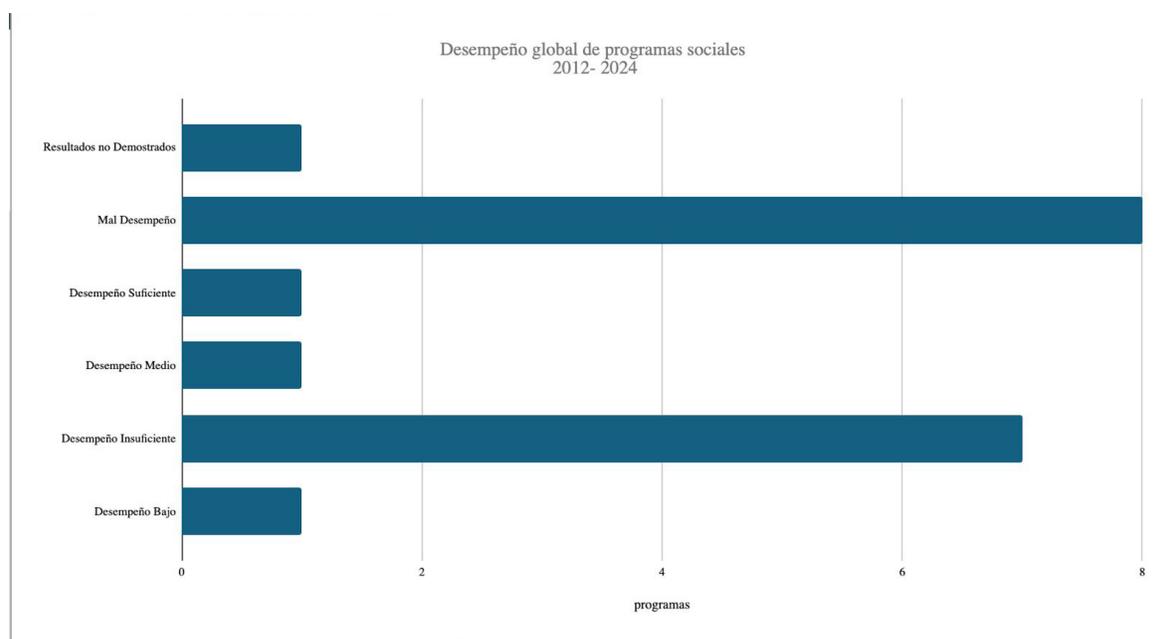
Fuente: Elaboración propia a partir base de datos de los programas evaluados EPG.
Dirección de presupuestos, 2024.

3.1 Análisis evaluativo de las brechas de efectividad a nivel de diseño e implementación de los programas públicos sociales

En el contexto del total de programas evaluados desde 1997 al año 2024 se lograron identificar un total de 19 programas orientados a abordar problemáticas sociales bajo la

línea EPG bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo social y Familia (MDSF). Como se puede observar el grueso de los programas están evaluados como mal desempeño y desempeño insuficiente, y solo uno logra un desempeño suficiente (figura 2). Lo cual señala una baja calidad de la implementación y logros de dichos programas.

Figura 2. Resultados del desempeño para el total de programas sociales del MDSF, periodo 2012-2024



Fuente: elaboración partir de base de datos programas evaluados EPG. Dirección de presupuestos, 2024.

Se llevó a cabo un análisis transversal de los 19 programas atendiendo los focos de análisis previamente establecidos en concordancia con la metodología de diseño de los programas que permitió dimensionar nudos críticos de gestión de dichos programas que generan importantes déficits en sus desempeños globales.

Observar en forma analítica y transversal el desempeño de los programas referidos, se hace más operacional en la medida que ellos han sido formulados en la metodología de marco lógico. Esta herramienta entrega, tanto al responsable del programa como al evaluador, un formato estandarizado que permite el control y seguimiento. A modo de síntesis, se pudieron identificar brechas críticas de efectividad compartidas de los programas sociales las cuales se agrupan y sintetizan a continuación:

1. El carácter de la metodología empleada –marco lógico– para el diseño de los programas y la experiencia acumulada en las institucionalidades públicas, permite identificar una coherencia en la lógica vertical de la matriz y sus relaciones de causalidad. No obstante, hay niveles de debilidad en la formulación y despliegue operativo de los componentes, lo cual redundando en la identificación

de actividades que no establecen un nivel importante de valor agregado para la consecución del propósito de algunos programas.

2. La coherencia de los programas se logra en la medida de la disponibilidad de información completa y verificable, tanto para configurar los supuestos y definir el problema. Hay observaciones de fondo que aluden a la falta de claridad para identificar adecuadamente el problema a resolver. Un elemento en común es que no se percibe adecuadamente una integración coherente de los componentes para contribuir al propósito del programa.

3. Si bien se definen un conjunto de indicadores en concordancia con la metodología (eficiencia, eficacia, economía y calidad), los cuales son fundamentales para dimensionar el nivel de logro de los objetivos, se presenta un déficit respecto de contar en forma integral con los medios de verificación, generando falta de información, lo que implica que la mayoría de los programas al ser evaluados por los paneles de expertos solo pudieran calcular las dimensiones de desempeño en base a la información disponible; vale decir, la sistematizada por los ejecutores.

4. Respecto a las definiciones de la población objetivo, población beneficiarios y mecanismos de focalización, los criterios empleados tienden muchas veces a ser confusos e incompletos, lo que dificulta medir adecuadamente los alcances de cobertura, eficiencia y eficacia de las acciones sostenidas por los programas.

5. Un elemento distinto de la operación y despliegue de las acciones de los programas se asocia a sus diseños organizacionales de coordinación y articulación intra e interinstitucional. Entre los aspectos más importantes de los déficits de gestión, se observa que si bien los gastos de administración de los programas están en el marco de los indicadores operacionales adecuados, los déficits se vinculan más bien a contar con equipos de profesionales insuficientes, con sobrecarga de funciones que muchas veces no están adecuadamente definidas, tanto a nivel de sus diferenciaciones verticales y horizontales, lo que redundará en problema de descoordinación y complejidades burocráticas.

6. Si bien a nivel del indicador de Economía -capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros de un programa- se evalúa adecuadamente, se observa una ausencia de mecanismos de control de gestión que permitan hacer seguimiento de indicadores -p. ej., contar con un cuadro de mando integral-, de hecho, en algunos de los programas no están claramente definidos, y con ello verificar el cumplimiento de metas asociadas al programa se dificulta enormemente.

7. Se observan limitadas capacidades organizacionales para realizar monitoreo y evaluación de las actividades asociadas a los componentes de los programas, lo que impide contar con dispositivos confiables de retroalimentación, control y readecuación de acciones. Información continua y sistemática respecto a la satisfacción de los beneficiarios es fundamental para poder dimensionar el valor público que se va creando con las acciones del programa. Sin embargo, hay una brecha importante de información durante la ejecución de parte importante de los programas respecto del indicador de calidad, la cual es una dimensión

específica del concepto de eficacia, y alude a la capacidad para responder en forma rápida y adecuada a los beneficiarios. Si no hay información respecto a la recepción que tienen los ciudadanos sobre los bienes y servicios que los programas entregan, difícilmente se podrá evaluar la oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega de dichos productos.

8. La implementación de los programas a nivel territorial involucra la participación de múltiples actores públicos y no públicos, dado el modelo de principal-agente que el sistema de políticas públicas del país viene implementado desde hace décadas. Vale decir, en un modelo que privilegia el agenciamiento de actores para llevar adelante las acciones gubernamentales, ya sean públicos, privados o de la sociedad civil.

Esta complejidad es un fuerte desafío para el logro de una eficiente coordinación interinstitucional, especialmente con una triada con intereses diversos como son el sector público en sus distintos niveles de decisión (Sectorial, regional y municipal), organizaciones privadas, ONG, universidades, comunidades, entre otros que actúan como agencias para la implementación a nivel territorial de los programas sociales.

La tabla 2 presenta, a modo de evidencia, tres programas de los 19 considerados en el estudio y se resaltan aquellos datos obtenidos de acuerdo con los focos empleados en la investigación evaluativa. Se hace un resumen de los principales hallazgos encontrados por los respectivos paneles de expertos y que sirven de elementos para explicar el comportamiento de la implementación programática social.

Tabla 2. Selección de tres casos de programas evaluados

Programa	Año evaluación	Clasificación
Protege Calle	2024	Mal desempeño
Apoyo a personas en situación de calle	2024	Mal desempeño
Fondo de atención de servicios al adulto mayor	2015	Desempeño insuficiente

Fuente: Elaboración propia, 2025.

Los programas seleccionados, y que aportan evidencia al tratamiento de la matriz global que ha resultado del estudio, se presentan mediante una descripción general y propósitos de cada uno de ellos, así como mediante una tabla de contenido donde se despliega información relevante en concordancia con los focos de análisis metodológico.

3.2 Análisis de los focos para la evaluación de desempeño de tres programas seleccionados.

Estos tres programas se seleccionaron del conjunto de programas abordados en el estudio, especialmente por los siguientes dos criterios:

a) La pirámide de población en Chile ha cambiado en forma acelerada en los últimos años, con un crecimiento significativo de la población adulta mayor y unas condiciones de vida altamente vulnerables debido a sus precarias pensiones, enfermedades crónicas y por el aislamiento o soledad que un porcentaje importante de ellos deben sobrellevar. Por ello, la efectividad de las iniciativas orientadas a generar bienestar en este importante segmento de la población es prioritario (Haefner et al, 2024).

b) Una de las mayores problemáticas a las que el Ministerio de Desarrollo Social y Familia ha tenido que enfrentarse durante los últimos años, es el aumento exponencial de personas en esta situación de calle. En Chile, 21,272 personas viven en situación de calle, un aumento del 6% con respecto a 2023 y un 102.4% más que en 2017.

Ambas situaciones constituyen problemas públicos significativos que requieren de políticas públicas efectivas y, por tanto, es necesario y urgente conocer que resultados está obteniendo en estado con sus actuales intervenciones hacia dichas poblaciones objetivo.

El fin al que busca aportar el programa Protege Calle es: contribuir a promover el término de la situación de calle en Chile, y a nivel de propósito, su objetivo es que personas en situación de calle (PSC) son protegidas de los riesgos para la salud y mortalidad en la época invernal y condiciones climáticas adversas. Para dar cumplimiento al propósito, el Protege Calle se organiza en cuatro componentes: Alojamiento, Rutas Sociales, Coordinación Territorial y Salud.

El fin al que busca aportar el programa de apoyo a personas en situación de calle es: contribuir a promover el término de la situación de calle en Chile. El objetivo es que personas en situación de calle mejoren sus condiciones psicosociales y sociolaborales, a través del despliegue de alternativas de seguridad y protección, junto al desarrollo de capacidades que les permitan su inclusión social. Además, busca contribuir a la generación de condiciones que permitan a las personas acceder, en forma preferente, al conjunto de prestaciones sociales pertinentes a sus necesidades, e integrarse a la red comunitaria de promoción y protección. Para dar cumplimiento al propósito, el programa se organiza en cuatro componentes: Gestión de la Oferta, Transferencias Monetarias, Acompañamiento Integral (Apoyo Psicosocial y Sociolaboral) y Eje. Este último corresponde a un elemento de gestión más que un servicio.

Ambos programas definen a su población potencial y objetivo como aquellos que A) carecen de residencia fija y que pernoctan en lugares, públicos o privados, que no tienen las características básicas de una vivienda, aunque cumplan esa función (no incluye campamentos); B) tienen una reconocida trayectoria de situación de calle; y C) reciben alojamiento temporal o por períodos significativos, provisto por instituciones que les brindan apoyo biopsicosocial.

En general, el perfil de la definición de la población objetivo actualmente vigente es la de hombres entre 35 y 59 años (79%) que pernoctan en espacios públicos dentro de áreas urbanas, donde son las grandes ciudades como Santiago, Valparaíso y Concepción, en las que habita la mayor cantidad de PSC.

Tabla 3. Análisis de cumplimiento de indicadores de desempeño relevantes de los programas Protege calle y Apoyo a personas en situación de calle, Línea EPG.

Propósito Beneficiarios, Cobertura y Focalización	Estrategia, Diseño y Gestión Organizacional	Implementación y Resultados en base a Indicadores	Recomendaciones Panel	Desempeño
<p>Los programas tienen la debilidad de no conocer el universo de su población potencial y objetivo. Está población se encuentra subestimada, a tal punto que en los índices de cobertura del programa Protege Calle, que tiene la pretensión de universalidad, alcanza un índice de cobertura superior al 100%.</p>	<p>La Central de Coordinación del programa Protege Calle tiene como tarea la gestión de los cupos de los dispositivos a nivel nacional. En la actualidad, se constata que el sistema se encuentra en proceso de desarrollo y que su principal ventaja ha sido la de registrar la disponibilidad de cupos diarios de los dispositivos, lo que facilita la operación de las regiones más grandes.</p>	<p>En el programa Protege Calle, los albergues han sido provistos anualmente, aunque cada vez es más difícil levantarlos debido a que no existen las infraestructuras suficientes que cumplen con los requerimientos.</p>	<p>Ajustar el diseño de ambos programas en la lógica vertical y horizontal de sus respectivas matrices de marco lógico analizadas y que a continuación se detallan.</p>	<p>Mal desempeño.</p>
<p>El programa Protege Calle aborda adecuadamente el problema que tienen las PSC en relación con el riesgo en su salud y la vida.</p>	<p>El programa Apoyo a Personas en Situación de Calle contempla la Asistencia Técnica (AT), proceso que posibilita de manera permanente, información, orientación e insumos que faciliten el trabajo. Sin embargo, dicha asistencia no tiene la periodicidad requerida (al menos una vez al mes); y los/as profesionales de las entidades ejecutoras consideran insuficiente la capacitación entregada por el programa.</p>	<p>En Apoyo a Personas en Situación de Calle existen debilidades en la realización del componente Oferta, ya que en la práctica no se cuenta con servicios apropiados a las PSC. Esto es particularmente notorio en la atención de salud mental, la que, a pesar de que existe una partida destinada al Programa Apoyo a la Atención en Salud Mental con el objetivo que los usuarios sean atendidos, carece de la cobertura suficiente en todo el país y no se ajusta a las condiciones de las PSC.</p>	<p>Protege Calle.</p>	<p>Mal desempeño.</p>

<p>La lógica vertical se valida parcialmente puesto que, además de los anteriores, también agregan como componente la Gestión Territorial que no corresponde a un servicio que se entrega a las PSC, sino que es un instrumento de gestión para mejorar la entrega de los tres componentes identificados.</p>	<p>Es preciso disponer de mecanismos más amplios como planes nacionales, regionales y locales que garanticen la coordinación interinstitucional y el logro de una operación efectiva y articulada.</p>	<p>Se constatan diferencias en la evolución presupuestaria entre ambos programas.</p>	<p>Actualizar el objetivo de Propósito ampliando su descripción a que la protección de riesgo y precisar el alcance del concepto de salud que debería estar orientado más hacia los "cuidados".</p>	<p>Mal desempeño.</p>
<p>Los riesgos (supuestos) a que están expuestos los objetivos están mal formulados. Esto también ocurre en Situación Calle.</p>		<p>El programa Protege Calle experimentó una variación positiva en el período 2020-2024 del 28.7%, mientras que Situación de Calle tuvo una variación negativa del -57.2%.</p>	<p>Incluir indicadores de calidad, sobre todo, a nivel de componentes en especial de Alojamiento.</p>	<p>Mal desempeño.</p>
<p>La lógica horizontal tiene limitaciones en ambos programas. Protege Calle solo mide mortalidad en invierno y no en el transcurso del año, ya que actualmente brinda servicios de albergue permanente. Asimismo, no mide los logros en las condiciones de salud declaradas como Propósito. El Situación Calle mide resultados alcanzados con los indicadores de la Matriz de Bienestar (MB) que es un instrumento adecuadamente complejo y no está actualizada en relación con la propuesta actual de mejorar la situación psicosocial y laboral.</p>		<p>La disminución presupuestaria de este último programa puede deberse a que no logró su pretensión inicial de sacar a las PSC de esa situación, lo cual, en efecto, era técnicamente inviable.</p>	<p>El programa Apoyo Calle.</p>	<p>Mal desempeño.</p>
		<p>Los programas tienen un manejo y producción de información periódica y actualizada permanentemente.</p>	<p>SSyOO debe Ampliar el cambio que se quiere lograr en la población beneficiaria a las condiciones del bienestar y no el actual que se refiere a lo psicosocial y sociolaboral.</p>	
		<p>No se dispone de un sistema informático unificado (integrado) con la información de otros programas que atienden a las PSC.</p>	<p>Excluir el Eje como componente y considerarlo una actividad de gestión transversal de todos los componentes.</p> <p>Actualizar la matriz de bienestar y analizar cuál es la mejor manera de medir los logros del programa más allá de establecer, arbitrariamente que sea el 50% de los indicadores comprometidos, sin</p>	

		ponderar la relevancia entre unos y otros (indicadores de resultado, productos y procesos).
		Estudiar alternativas para establecer una jerarquía de indicadores a lograr, considerando un umbral mínimo de aquellos que apuntan a resultados.
		Mejorar la colaboración interinstitucional que posibilite en Situación Calle mejorar el desempeño del componente oferta.
		Evaluar la función que está cumpliendo la Central de Coordinación del Protege Calle.
		Avanzar en integrar las plataformas de información de todos los programas que atienden a Personas en Situación de Calle.
		Mejorar en el Protege Calle el ejercicio de planificación para evitar la elevada sobre ejecución presupuestaria respecto al presupuesto inicial. Se sugiere tomar dos medidas: a) Separar el programa presupuestario, asignando una partida para el Protege Calle y otra para los Centros de Superación; y b) sincerar el presupuesto inicial con cifras más próximas al presupuesto vigente del año anterior.

Fuente: Elaboración propia, en base a informes de evaluación paneles de expertos, 2025.

El programa denominado “Fondo de Servicios de Apoyo al Adulto Mayor” del Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), responde a la necesidad de generar acciones que permitan proveer servicios integrales de vivienda y cuidados sociosanitarios a

personas mayores de 60 años y que pertenezcan a los tres primeros quintiles de ingreso. El propósito del programa es que “personas mayores en condición de vulnerabilidad social y según nivel de dependencia se encuentren protegidas socialmente a través de servicios integrales de vivienda y cuidado socio sanitario”. Para el logro de este objetivo, el programa desarrolla tres componentes orientados a proveer servicios de atención a adultos mayores, de distinta naturaleza:

- Componente 1: Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores (ELEAM). Se definen como residencias colectivas aquellas en que viven, en forma permanente o temporal, personas mayores que se encuentran en condición de vulnerabilidad social y dependencia, en las cuales se brinda servicios y cuidados de largo plazo. En el año 2015 existen 12 ELEAM operando en el país.
- Componente 2: Condominio de Viviendas Tuteladas (CVT). Se define como conjunto habitacional un promedio de 20 viviendas individuales destinadas a adultos mayores en situación de vulnerabilidad, las que son entregadas en comodato por SENAMA.
- Componente 3: Viviendas Singulares (Stock de Viviendas). Corresponde al stock de viviendas individuales pertenecientes al 2% de aquellas construidas por el Estado entre los años 1986 y 2005, y que se asignan en comodato a adultos mayores en situación de vulnerabilidad.

La población potencial del programa son las personas mayores que cumplan los siguientes requisitos: 1. Tener 60 años o más. 2. Contar con Ficha de Protección Social. 3. Pertenecer al quintil I, II o III de acuerdo con el Puntaje de Carencia Habitacional. 4. Presentar carencia de redes socio familiares de apoyo, acreditada a través del informe social respectivo. 5. No tener una enfermedad física o mental que requiera una atención imprescindible en un establecimiento hospitalario, lo que se acreditará con el correspondiente certificado médico.

Tabla 4. Análisis del cumplimiento de indicadores de desempeño relevantes del Programa Fondo de atención de servicios al adulto mayor, Línea EPG.

Propósito Beneficiarios, Cobertura y Focalización	Estrategia, Diseño y Gestión Organizacional	Implementación y Resultados en base a Indicadores	Recomendaciones Panel	Desempeño
Se detectaron importantes falencias de registro de información de beneficiarios y retiros.	No fue posible generar información respecto de gasto en personal para todo el período de evaluación.	No se cuenta con información adecuada para un análisis de costo-efectividad, más allá de evaluar el costo de producción de los componentes.	El programa debe mejorar su coherencia respecto del Ministerio donde se ubica, alineándose únicamente al objetivo de incremento de la actividad turística. Sin embargo, en caso de considerar objetivos sociales como parte del programa y no sólo como simples medios para lograr su propósito de quiebre de la estacionalidad.	Insuficiente.

<p>No existe una gestión de la información de los beneficiarios que retiren los productos.</p>	<p>No fue posible para el Ministerio el determinar o estimar el gasto en bienes y servicios de consumo, para ningún año.</p>	<p>Los datos disponibles a nivel nacional no reflejan una incidencia significativa del programa en variables de estacionalidad.</p>	<p>Se requiere definir en forma urgente una lógica, y una estrategia de gestión, orientadas a resultados en el programa, es decir, centradas en la evaluación sistemática de resultados, en el cumplimiento de los resultados, con un diseño de evaluación de mediano plazo, y con un presupuesto asociado a resultados, no a procesos como ha sido hasta ahora.</p>	<p>Insuficiente.</p>
<p>La cobertura del programa es baja.</p>	<p>Se evalúa negativamente la deficiencia en información con que cuenta el programa respecto de sus fuentes de financiamiento.</p>	<p>El programa no compila información cuantitativa sistemática de los establecimientos participantes, como para al menos tener una estimación preliminar del impacto en la estacionalidad enfrentada por los beneficiarios directos del programa.</p>	<p>Realizar un estudio en profundidad para determinar si existe o no una baja en los costos y si esta eventual baja está siendo traspasada a los beneficiarios intermedios.</p>	<p>Insuficiente.</p>
<p>La tasa de retiro depende fuertemente del nivel socioeconómico de los beneficiarios.</p>	<p>Se evidencia inconsistencias en la información presentada y la inexistencia de una metodología que defina claramente la necesidad de recursos, que sea basada en una estimación de la demanda por los productos, estimaciones de precios, y decisiones de política respecto de incrementos de coberturas de subprogramas.</p>	<p>El programa no tiene una definición de metas, en lo que respecta a los beneficiarios directos, ni en términos generales ni por componente.</p>	<p>Se precisa estudio que podría llevar a la recomendación de medidas correctivas en caso de existir economías y que estas no fueran traspasadas a beneficiarios directos (ayudando al quiebre de la estacionalidad) ni a los intermedios (aumentando la cantidad demandada de viajes del programa).</p>	<p>Insuficiente.</p>
<p>La aceptabilidad de los productos es baja.</p>	<p>La asignación de transferencias corrientes exclusivas para la compra de productos, han presentado repetidamente presupuestos iniciales sobreestimadas, con indicadores de subejecución, lo cual denota deficiencias en la</p>	<p>Se considera que los datos recopilados, no permiten contar con indicadores que permitan medir su desempeño, puesto que los indicadores solo presentan información relativa a los establecimientos de alojamiento turísticos y</p>		<p>Insuficiente.</p>

	planificación presupuestaria por parte del programa.	agencias de viaje, y no incorpora datos de otras empresas turísticas como los restaurantes, guías turísticos, entre otros, que también son parte del enunciado del propósito.		
Hay poca difusión del programa.	Respecto de las modalidades de compra de los productos alimentarios, se observa que hay un bajo número de proveedores que postulan y se adjudican las distintas licitaciones.	No se tiene información comparable de tasas de ocupación a nivel comunal como para estimar la incidencia del programa en la tasa de ocupación de la comuna.		Insuficiente.
El Programa en su diseño e implementación se hace cargo hasta la entrega de los productos, sin embargo, no se conoce si es que los beneficiarios que retiran el producto efectivamente los consumen.	Pese al bajo nivel de competencia, la modalidad de licitación logra ahorros en el precio adjudicado, aun cuando este no es el único criterio de evaluación.	El programa sólo presenta metas en términos de los beneficiarios intermedios (pasajeros viajados).		Insuficiente.
El Programa no ha establecido ninguna medida para poder identificar el efecto que tiene en la población beneficiaria, sino que tan solo se ha concentrado en hacer que los productos licitados lleguen a los puntos de entrega lo más oportunamente posible.				Insuficiente.

Fuente: Elaboración propia, en base a informes de evaluación paneles de expertos, 2025.

4. Discusión

En este punto se pueden abrir algunas interrogantes, especialmente respecto a la lógica evaluativa, enfoques y métodos empleados en la actualidad. Hay una tendencia a plantear que exacerbar lógicas técnicas-racionales están invisibilizando aspectos esenciales de un proceso de diseño, implementación y evaluación de iniciativas gubernamentales.

Hay un amplio espacio de mejora aún en el modelo evaluativo asociado a la línea de EPG que aquí están analizando. Hace un tiempo que se han ido observando ciertas limitaciones, dado que hay un énfasis en centrarse casi exclusivamente en la gestión

y sustentabilidad económica de los programas, así como privilegiar solo medidas objetivas de resultado con el fin de registrar los efectos observables a corto plazo y justificar la inversión de recursos (Arenas & Berner, 2010).

Observaciones que se hacen no tanto por cuestionar severamente dichos modelos o quitarles valor heurístico, más bien por la necesidad de complementar las evaluaciones dado que la pobreza y la búsqueda de soluciones adecuadas revisten carácter multifactoriales donde la ecuación subjetiva es muy relevante. De forma, que la búsqueda de posibilidades y alternativas que complementen la evaluación de programas sociales para reducir la complejidad del problema a resolver es muy gravitante. el entendimiento de un fenómeno social complejo como es la pobreza demanda una perspectiva más amplia e integradora.

La incorporación con mayor fuerza de enfoques cualitativos – constructivistas es una alternativa plausible y necesaria dado que los procesos públicos se construyen socialmente y, por ende, no son estructurados para ser simplemente reducidos en el despliegue de indicadores cuantitativos y modelos experimentales.

En definitiva, a nivel metodológico es necesario incorporar elementos objetivos y subjetivos, que se complementen entre sí, en una lógica acumulativa más que sustitutiva, es decir, relevar ‘qué funciona’, pregunta que se aborda desde una aproximación cuantitativa permitiendo captar los logros objetivables de los programas, así como ‘por qué y cómo funciona’, capturando desde una aproximación cualitativa la dimensión subjetiva asociada a las experiencias de quienes participan en estos (Daher, 2015).

Asimismo, los planteamientos en torno a avanzar en centrar parte de los esfuerzos en la evaluación de evaluabilidad de las políticas públicas emergen con aires renovados (Trevisan & Walser, 2015; Lam & Skinner, 2021).

Al decir de Casero (2023), la evaluabilidad hoy día es, fundamentalmente, un instrumento dirigido a promover capacidades y sistemas públicos de evaluación, frente al rol más limitado que se le había otorgado hasta ahora de identificar y proponer mejoras en torno del diseño y la disponibilidad de datos de las intervenciones públicas, finalidades estas que se ven relegadas a un segundo plano.

Complementariamente, los enfoques que enfatizan la ciudadanización de las políticas han abierto otro flanco de discusión al poner énfasis en la relevancia de la participación de la ciudadanía en los procesos evaluativos (Tapella, 2021; Shulha et al., 2015). Dado que este componente es más bien escaso en los sistemas de evaluación y sigue siendo una tarea pendiente. Los programas analizados en este trabajo evidencian que la metodología empleada por las líneas de evaluación utilizadas, no comprenden esta variable y, más bien, sitúan sus observaciones en la data –muchas veces incompletas– que se sistematizan a partir de sus líneas de acción.

Lo anterior no es algo inusual, dado que la participación ciudadana en los procesos de desarrollo de las políticas públicas muchas veces constituye una mala simulación de un proceso democratizador e incluyente, dado que, por lo general, prima una visión tecnocrática, elitista y alejada de los sentimientos y demandas de la población en el ciclo de las intervenciones públicas.

Como sabemos, las políticas públicas se configuran en base a un contexto dominado por procesos políticos imperfectos, y bajo supuestos de una racionalidad limitada con importantes costos de transacción dado a las limitaciones de sus instrumentos de intervención, las asimetrías de información y, por cierto, la intervención de agentes con intereses muy diversos. Los cuales presionan para lograr ventajas asociados muchas veces a lograr niveles importantes de “captura del Estado”. Una administración pública liderada por políticos y funcionarios que buscan su propio interés y están sujetos a la influencia de los grupos de presión, lo cual tiene costos de transacciones elevados para las instituciones y el bienestar de la población. En consecuencia, los políticos siguen los ciclos políticos en el momento de tomar decisiones públicas, en dicho contexto hay que entender las *fallas de gobierno*.

Las fallas del gobierno están muy relacionadas con las buenas o malas prácticas políticas que realiza un gobierno, pues ellas inciden a que el resultado neto de las intervenciones públicas sea inferior a lo inicialmente previsto, pudiendo llegar en algunos casos a ser negativo.

Por consiguiente, una evaluación negativa de las intervenciones públicas no necesariamente conlleva la pérdida de continuidad presupuestaria del mismo. La existencia de programas mal evaluados que siguen vigente y con aumento sostenido de presupuesto, permite suponer cierto nivel de captura del sistema por parte de actores políticos que logran influenciar desde sus intereses –a veces clientelar– las decisiones técnicas de los paneles de expertos externos. Los perdedores primeros serán los beneficiarios de dichos programas sociales, al final del proceso ni recibirán bienes y servicios de calidad y, menos resolverán sus problemas apremiantes de vulnerabilidad social.

Son los ciudadanos que determinan finalmente si las políticas, programas y proyectos gubernamentales son o no de calidad. La valoración del Estado, la legitimidad de los gobiernos y la profundización de la democracia están indisolublemente vinculados a la satisfacción ciudadana respecto del aporte del Estado a su bienestar.

I CONCLUSIONES

Desde las ciencias sociales se debe apoyar el fortalecimiento de líneas de investigación evaluativa que permitan identificar las principales diferencias entre las brechas de desempeño de los programas, la renovación de las metodologías de evaluación, potenciar los análisis y caracterizaciones de las capacidades institucionales de las agencias y servicios públicos encomendadas por la sociedad para implementar iniciativas de inversión social y, por cierto, poner en perspectiva el factor contextual de la evaluación, lo que supone redimensionar la participación directa e indirecta de los múltiples actores que de una u otra manera *actúan como agentes* en algunos de los procesos claves de la evaluación, implementación y continuidad de los programas a nivel territorial.

Los gobiernos no pueden seguir extendiendo la práctica arraigada de gobernar sin evidencia de sus acciones en el ámbito del bienestar social. Pese a los avances, sigue existiendo una alta fragmentación institucional para desplegar prácticas evaluativas a nivel sectorial, regional y municipal, lo que promueve que muchas políticas y programas sociales no se articulen y se alineen eficazmente, haciendo más complejo el monitoreo y la evaluación de los resultados de una forma más integral.

Un hecho relevante es constatar que en forma paulatina se hace más visible en los medios de comunicación información referida a debates técnicos-políticos sobre los resultados negativos de variados programas y los presupuestos involucrados. Lo cual es una señal importante para avanzar en la transparencia de la efectividad del gasto, abriendo importantes posibilidades de revisar capacidades institucionales de desplegar procesos evaluativos y conocer el aporte real de los programas públicos al logro de los fines y propósitos de las políticas públicas.

El éxito del fortalecimiento de las capacidades de evaluación y monitoreo también se condiciona a que deben ocurrir en ambientes decisionales descentralizados. La fuerte centralización política y administrativa no es un aliado del monitoreo y la evaluación de los programas sociales. La centralidad del poder genera una muy baja participación y apropiación de los resultados y usos de la información por parte de los ejecutores de los programas, los tomadores de decisión y, por cierto, de la ciudadanía beneficiaria de dichas acciones gubernamentales, los que pueden llegar a percibir objetiva y subjetivamente que tales intervenciones no logran mejorar su calidad de vida.

Hay mucho camino que recorrer aún en la consolidación de procesos de investigación evaluativa, pero los avances, que pueden ser heterogéneos y con niveles de profundidad variados, constituyen una señal positiva y que impulsa la urgencia de contar con enfoques y metodologías renovadas y participativas de evaluación que orienten y apoyen la efectividad gubernamental y la creación de valor público.

I REFERENCIAS

- Albi, E. y Ornuvia, J. (2020). *Economía de la gestión pública. Cuestiones Fundamentales*. España: Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Arancibia, E. (2018). *Evaluación de Programas e Instituciones Públicas de la Dirección de Presupuestos en el Ministerio de Educación*. Centro de Estudios Mineduc-Dipres, Documento de trabajo 15.
- Arenas, A., y Berner, H. (2010). *Presupuestos por resultados y la consolidación del sistema de evaluación y control de gestión del Gobierno central*. Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Mejor-gasto-para-mejores-vidas-Cómo-América-Latina-y-el-Caribe-puede-hacer-más-con-menos.pdf>
- CASEN (2022). *Ministerio de desarrollo social y familia, Santiago de Chile*. <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2022>
- Casero-Cepeda, J. (2023). Principales detonantes y funciones percibidas de la evaluación de evaluabilidad de las políticas públicas en la actualidad. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (87), 95-120. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n87.a5>
- Cejudo, G. (2010). *Discurso y políticas públicas. "Enfoque constructivista"*. En Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (eds.). *Problemas, decisiones y soluciones*. México: CIDE-FCE. Pp. 93-125.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2023). *El financiamiento de una transición sostenible: inversión para crecer y enfrentar el cambio climático*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2024). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024: desafíos de la protección social no contributiva para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo*. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/822fd034-b1be-417e-a3e1-0863914c3240>
- Correa, S., Puerta, A., y Restrepo, B. (2002). *Investigación Evaluativa*. Arfo Editores.
- Cruz, D. (2017). *Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas de América Latina*. *Revista Políticas Públicas*, 10(1). Universidad de Santiago de Chile.
- Daher, M. (2015). *Evaluación de programas sociales de intervención en pobreza: oportunidades y desafíos de integrar las dimensiones objetivas y subjetiva*. Tesis Doctorado en Psicología, PUC. https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1439402568Tesis_Doctorado_MarianneDaherGray.pdf
- DIPRES (2015). *Evaluación ex post: conceptos y metodologías*. Santiago de Chile: División de Control de Gestión. http://www.dipres.gob.cl/589/articles-135135_doc_pdf.pdf
- Escudero, T. (2016). *La investigación evaluativa en el Siglo XXI: Un instrumento para el desarrollo educativo y social cada vez más relevante*. RELIEVE, vol. 22(1).
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Pres.
- Haefner, C., y Villegas, X. (2019). *Evaluación de programas públicos. Análisis del desempeño global de programas gubernamentales en Chile*. *Revista de estudios políticos y estratégicos*. 7(2).
- Haefner, C. y Gutiérrez, M. (2019). *Evaluación de políticas públicas y efectividad de la inversión social. Estudio meta-evaluativo sobre desempeño de programas sociales*. *Rev. Tzhoeco*. 11(2).

- Haefner, C., Camarena, D., y Rivas, D. (2024). Aproximaciones cualitativas a la soledad y el aislamiento social no deseado en contexto de vejez y exclusión. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2(4), 72-97. <http://www.esferapublica.mx>
- Irarrázaval, I. (2017). Monitoreo y evaluación de políticas públicas en Chile: de la burocracia a la ciudadanía. XXII Congreso Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. Madrid, Spain.
- Irarrázaval, I. y De los Ríos, B. (2015). "Una construcción dinámica: el sistema de monitoreo y evaluación de Chile", en Gabriela Pérez y Claudia Maldonado (eds.), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Centro clear para América Latina.
- Lam, S., y Skinner, K. (2021). The Use of evaluability assessments in improving future evaluations: A scoping review of 10 years of literature (2008–2018). *American Journal of Evaluation*, 42(4), 523-540.
- Libertad y Desarrollo (2017). Programas mal evaluados: ¿Sin consecuencias? *Temas Públicos*, 1322(1), Santiago de Chile.
- Noriega, D., et al. (2023). La evaluación de políticas públicas vista a través del análisis de bibliografía científica. *Revista CIMEXUS*, XVIII(2).
- OCDE (2020). Chile: Review of DIPRES Programme Evaluation System. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-266584_doc_pdf.pdf
- OCDE (2022). Coping with the cost-of-living crisis: ¿Income support for working-age individuals and their families? <https://socialprotection.org/es/discover/publications/coping-cost-living-crisis-income-support-working-age-individuals-and-their>
- OCDE (2022). Recomendación del Consejo sobre la evaluación de las políticas públicas.
- OCDE (2024). Las cinco principales tendencias de la innovación pública: avances para una mayor inclusión en Iberoamérica. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2024/11/public-innovation-for-social-inclusion-in-ibero-america_f77a55fc/b19b46a6-es.pdf
- OCDE (2025). Public Policy Evaluation. Implementation Toolkit. https://www.observatoriopoliticaspUBLICAS.es/wp-content/uploads/2025/02/OCDE_2025.pdf
- OECD (2020). The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government [OECD Public Governance Policy Papers, 2]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f64fed2a-en>
- OECD (2021). Mejores criterios para una mejor evaluación: definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8c1741f>
- Oszlak, O. (2017). La noción de Estado Abierto en el contexto de América Latina y el Caribe. En: A. Naser, et al. (eds.). *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Pp. 209-230. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44769>
- Pinazo, F. (2016). Ciencia, burocracia y democracia en las políticas públicas: factores actuales para el análisis y evaluación. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 1(7). DOI: 10.5944/reppp.7.2016.16250
- Podestá, A. (2023). Gasto público en América Latina y el Caribe: sistemas de clasificación para analizar la asignación de recurso. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/9819bb19-99cc-46cd-b079-281362ad24c7>
- Shulha, L. M., et al. (2015). Introducción de principios basados en la evidencia para guiar los enfoques colaborativos de evaluación: Resultados de un proceso empírico. *American Journal of Evaluation*, 37(2), 193-215. <https://doi.org/10.1177/1098214015615230>

- Tapella, E. (2021). Una evaluación 'sin' evaluadores. Participación ciudadana en la Agenda 2030. *Revista Brasileira de Avaliação*, 10(2), e101321. <https://doi.org/10.4322/rbaval202110013>
- Theodoulou, S. y Kofinis, C. (2004). *The Art of the game: understanding policy*. Belmont, Estados Unidos: Thomson Wadsworth.
- Trevisan, M. S., y Walser, T. M. (2015). *Evaluability assessment: Improving evaluation quality and use*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- van Ooijen, C., Ubaldi, B. y Welby, B. (2019). *A data-driven public sector: Enabling the strategic use of data for productive, inclusive and trustworthy governance*. OECD Working Papers on Public Governance, No.33. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/09ab162c-en>
- Varela, B. (2023). Dirección y evaluación de políticas públicas en base a la evidencia: ¿dónde se encuentra la Administración General del Estado? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (32), 28–44. <https://doi.org/10.24965/gapp.110>
- Wilke, H. (2007). Capacidad de rendimiento del Estado y la necesidad de nuevas formas de governance. *Revista Persona y Sociedad*. Universidad Alberto Hurtado. XXI (2), 9-16.

Citar este artículo | Cite this paper:

Haefner, C., (2024). Investigación evaluativa: identificando brechas de gestión para un buen desempeño de programas públicos sociales en Chile. <https://inter-acciones.uan.mx/index.php/revista/index>

