



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL

**EL USO DE LAS EVALUACIONES DE PROGRAMAS DESDE LA PERCEPCIÓN DE LOS
EVALUADORES EXTERNOS AL SISTEMA EVALUATIVO CHILENO**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

ANÍBAL LABRA FIGUEROA

PROFESORA GUÍA:

ANDREA PERONI FISCARELLI

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

EDUARDO CONTRERAS VILLABLANCA

PABLO GONZÁLEZ SOTO

La presente tesis se enmarca en el Proyecto “Delimitación del campo de la investigación evaluativa, desde la perspectiva de sus ejecutores” desarrollado desde el Núcleo Interdisciplinario de Investigación Evaluativa, Orientada a la Decisión Pública, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.

SANTIAGO DE CHILE

2021

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR
AL TÍTULO DE: Magíster en Gestión y
Políticas Públicas
POR: Aníbal Labra Figueroa
FECHA: 23/07/2021
PROFESORA GUÍA: Andrea Peroni
Fiscarelli

EL USO DE LAS EVALUACIONES DE PROGRAMAS DESDE LA PERCEPCIÓN DE LOS EVALUADORES EXTERNOS DEL SISTEMA EVALUATIVO CHILENO

Como parte del desarrollo de los Sistemas Nacionales de Monitoreo y Evaluación en Latinoamérica, existe un amplio debate sobre las limitaciones existentes en el uso de la evidencia generada por la evaluación. Esto se debe a que los avances en la materia resultan insuficientes para la toma de decisiones de la gestión pública, en un nuevo contexto social donde existe una demanda por más y mejor información. Chile aparece como uno de los países que más ha desarrollado este ámbito, pero ante las limitaciones mencionadas, se requiere profundizar respecto del Uso: los tipos de uso existentes y los actores involucrados en este proceso.

Esta tesis se centra en aspectos relativos al Uso desde la perspectiva de los evaluadores externos de las Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG), de la Dirección de Presupuestos de Chile, donde se aloja parte relevante del Sistema Nacional de Evaluación; siendo parte del proyecto de investigación a cargo del Núcleo Interdisciplinario de Investigación Evaluativa, orientado a la Decisión Pública, de la Universidad de Chile,

Dentro de los hallazgos se identifica la presencia de tres tipos de Uso: instrumental, que suele ser considerado institucionalmente al ser más directo; pero además, el uso conceptual; y uso simbólico. Además, se logra describir la participación de diversos actores involucrados en el EPG, así como su vínculo con el Uso como eje de análisis. De este modo, son descritos según sus motivaciones y aprehensiones, visibilizando actores con participación baja o nula (como actores políticos y de la sociedad civil), pero cuya relevancia es deseable desde la perspectiva de los evaluadores. El estudio genera nueva evidencia respecto a las limitaciones y potencialidades involucradas al Uso de los resultados que generan las evaluaciones en Chile, posibilitando una perspectiva más amplia para futuras investigaciones en torno a los tipos de uso y actores involucrados en el Sistema nacional de evaluación.

Agradecimientos

En primer lugar, quisiera agradecer al Núcleo Interdisciplinario de Investigación Evaluativa, orientado a la Decisión Pública (NIIE-DP), de la Universidad de Chile, por invitarme a participar del proyecto de investigación en el cual se enmarca mi tesis, por el apoyo y consideración de quienes lo conforman, especialmente de mi profesora guía, Andrea Peroni, por su calidad humana y profesional que resulta inspiradora. Del mismo modo quiero agradecer a mis compañeros tesisistas: Eduardo y Amanda, con quienes conformamos un equipo de trabajo lleno de cariño, apoyo y sinergia creativa y analítica, en los más terribles y pandémicos tiempos.

Luego, quiero agradecer al Magíster en Gestión y Políticas Públicas, y a sus docentes, administrativos y autoridades, cuyo apoyo resultó clave para cimentar los diferentes aspectos de esta rica e inolvidable experiencia.

Un agradecimiento muy especial a mis compañeros y compañeras del MGPP, su amistad, apoyo y compañía me han marcado, y me han ayudado a crecer profesionalmente y como persona. Atesoro nuestros momentos juntos y su amistad para la vida.

A las amistades con las que he cruzado mi camino y cuyo cariño guardo, a quienes ya no están, y especialmente a quienes continúan hasta el día de hoy. Gracias por ser mi mundo.

Finalmente, agradecer el apoyo que significan mis padres y mis hermanos en mi vida. Su cariño y consejo me hacen ser quien soy, cada elogio que recibo es mérito de ustedes, y de mi abuela, mis tías y tíos, primas y primos, quienes han conformado un ambiente de cariño que me inspira y ayuda a ser mejor para trabajar por un mundo mejor, que parte por tener una sociedad más justa.

Tabla de Contenido

1. Introducción.....	1
1.1 Orígenes del Sistema evaluativo en Chile.....	1
1.2 Funcionamiento del Sistema evaluativo.....	2
1.3 Limitaciones del Sistema de evaluación en Chile.....	3
1.4 Fundamentación o Relevancia de la Tesis	4
2. Pregunta de investigación	6
3. Objetivos.....	6
3.1 Objetivo general.....	6
3.2 Objetivos específicos.....	6
4. Marco Conceptual	7
4.1 Sobre la Investigación Evaluativa.....	7
4.2 Incidencia y uso de la evaluación	7
4.3 El Uso de la Evaluación	9
5. Operacionalización	14
6. Marco Metodológico	15
6.1 Apartado metodológico de la encuesta.....	15
6.2 Construcción de la muestra intencionada	16
7. Análisis: el Uso de las evaluaciones	18
7.1 Uso instrumental del EPG y su rol en la discusión presupuestaria	18
7.2 Uso conceptual de las EPG.....	22
7.3 Uso simbólico de las evaluaciones	23
8. Análisis: Actores relevantes.....	26
8.1 Organismo evaluado	26
8.3 Actores políticos	33
8.4 Usuarios de programa y sociedad civil.....	35
9. Conclusiones.....	38
10. Bibliografía.....	41
8. Anexos	43
Anexo I. Cuestionario Fase I.....	43
Anexo II. Códigos y composición de la muestra. Fase 2.....	47
Anexo III. Carta de Consentimiento Informado	48

1. Introducción

1.1 Orígenes del Sistema evaluativo en Chile

El Sistema de Evaluación y Control de Gestión nace por medio de iniciativas desarrolladas desde el año 1993, con la finalidad de implementar instrumentos para generar información sobre el desempeño de los programas, mejorar la calidad del gasto y avanzar en transparencia (Arenas y Berner, 2010). Estas iniciativas permitieron enriquecer la formulación del presupuesto y la discusión en el Congreso Nacional. En 1996, se firma el primer Protocolo de acuerdo entre el Congreso y el Ejecutivo, donde se establecen compromisos para una mayor evaluación y transparencia de la gestión pública en la discusión sobre la ley de presupuesto, estableciendo el Programa de Evaluación de Programas en la Dirección de Presupuestos (Dipres), del Ministerio de Hacienda, que para 1997 contó con el Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), con paneles integrados por funcionarios públicos y evaluadores externos, y a partir de 1998, exclusivamente con profesionales externos, vía concurso público (Arenas & Berner, 2010; Banco Mundial, 2005; Olavarría, 2012). Luego se integrarían otros instrumentos que constituyen el Sistema, hasta su versión actual. A partir del 2011, se modificó el enfoque de la EPG, enfatizando la evaluación de eficiencia y eficacia en la prestación de bienes y servicios, orientado a proporcionar mejor información para la formulación del presupuesto (Irrazaval & De los Ríos, 2015).

Estos procesos institucionales coinciden con el auge de la corriente de la Nueva Gestión Pública, junto con procesos de reformas del Estado desde la década de 1990 (Cardozo, 2015), la cual busca reemplazar el antiguo modelo de organización burocrática por “una gerencia pública fundada en una racionalidad económica que busca eficiencia y eficacia” (BID, 2015), promoviendo la modernización de las actividades de control y la capacidad de evaluar resultados de la gestión pública. Del mismo modo, al exponer las prioridades de las futuras reformas del sector público, “el Comité de la gestión pública de la OCDE señaló que el buen funcionamiento del sector público exige una evaluación continua de la eficacia de las políticas” (AEVAL, 2019, p. 24), por lo cual la evaluación resalta en este esquema de gestión pública.

Del mismo modo, al alero de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se han diseñado instrumentos con el enfoque de la Gestión para resultados en el desarrollo (GpRD). En un informe de este organismo, se explicitan los cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas: planificación, presupuesto, gestión financiera pública, gestión de programas y proyectos, y seguimiento y evaluación. En aquel informe Chile es de los países que “exhibe un progreso más armónico de los cinco pilares de la GpRD, y presenta una mayor solidez en las áreas de presupuesto por resultados y de seguimiento y evaluación,” (BID, 2015, p. xxvi). El Sistema chileno de evaluación es pieza clave del ciclo de gestión de las políticas públicas propuesto, ya que se entiende que los instrumentos utilizados y la información producida ayuda a una toma de decisiones basadas en evidencia, como parte del Sistema de evaluación.

1.2 Funcionamiento del Sistema evaluativo

La evaluación de políticas y programas públicos tiene un rol esencial en el ciclo de las políticas públicas, que consta de un flujo que inicia en el diseño de las políticas hasta su evaluación, desde la cual se pueden realizar observaciones y modificaciones que atañen a las otras etapas (Lahera, 2002). En este sentido, la discusión sobre el uso de las evaluaciones es un tema que está en entredicho, y cuya revisión teórica remarca el rol de los evaluadores y los contextos como factores a incorporar en el análisis (King y Alkin, 2019). Del mismo modo, la evaluación de políticas públicas logra producir un conocimiento cuya finalidad es aportar información a la toma de decisiones respecto de los rendimientos de la intervención para, entre otras cosas, mejorar el desarrollo de las políticas públicas (Olavarría y Figueroa, 2013).

En Chile, el Sistema de evaluación de políticas y programas se origina con el objetivo de lograr un uso adecuado de los recursos públicos en el contexto del ciclo presupuestario (Olavarría, 2012). En la actualidad, este sistema funciona en dos instituciones: la Dirección de Presupuesto (Dipres) dependiente del Ministerio de Hacienda, que evalúa los programas públicos, así como también apoya el proceso presupuestario, y que se realice un gasto público de calidad; y la Subsecretaría de Evaluación Social (dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Familia), enfocada en el diseño, coordinación y evaluación de las políticas sociales, así como evaluar las iniciativas de inversión pública (Peroni y Páez, 2019). A partir del trabajo de ambas instituciones, se genera una gama de instrumentos para evaluar los programas públicos de los diferentes ministerios y servicios públicos.

Para este estudio, el foco estuvo en las evaluaciones mandatadas por la Dipres, y particularmente en el instrumento de las Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG). Éstas son evaluaciones ex post, con fuentes secundarias, y donde se revisa el diseño e implementación del programa. Desde 1998, estas evaluaciones de programas son ejecutadas por evaluadores externos que acceden vía concurso público, para garantizar independencia, transparencia y objetividad (Banco Mundial, 2005). Éstos han resultado ser actores esenciales del Sistema de evaluación chileno. Los evaluadores externos son profesionales con estudios de posgrado, que son especialistas en el área de la evaluación y/o del programa evaluado, además de contar con experiencia laboral en el sector público o privado.

El producto de esta evaluación es un informe final que incluye las recomendaciones del panel de evaluadores, las cuales son informadas a la institución, quienes realizan una respuesta institucional a las mismas. A raíz de los resultados generados por las evaluaciones, así como las recomendaciones que se hagan, se produce la etapa de diálogo entre los administradores de los programas y la Dipres, con el fin de definir los Compromisos Institucionales (Banco Mundial, 2005). Luego la Dipres realiza un seguimiento de los mismos en un plazo de dos años, “lo anterior se constituye en un proceso virtuoso, consistente y con impacto en la toma de decisiones: se incorporan las recomendaciones priorizadas” (Peroni & Páez, 2019).

Respecto a las recomendaciones realizadas por el panel de evaluadores, se ha observado que aquellas destinadas a resolver problemas críticos de los programas generalmente están en el nivel de diseño y focalización del programa, donde las instituciones de los

programas tienen poca o nula capacidad de acción, mientras que las limitaciones relacionadas con el presupuesto son muy complejas de modificar en la práctica y no se desprenden directamente de la evaluación (Peroni y Páez, 2019). A su vez, aquellos programas definidos por ley requerirían la incorporación de modificaciones desde el parlamento.

1.3 Limitaciones del Sistema de evaluación en Chile

Dentro de los procesos de instalación de Sistemas Nacionales de Monitoreo y Evaluación en América Latina existen limitaciones y retos similares, como es el bajo uso que se hace de la evidencia derivada de las evaluaciones para la toma de decisiones. En parte, esto se debe a que la construcción institucional de los sistemas gubernamentales de evaluación han tenido foco en procesos de control, fiscalización y rendición de cuentas por sobre el aprendizaje y mejora en los procesos de toma de decisión (Pérez Yarahuán, 2020).

Teniendo lo anterior como base, el Sistema de evaluación chileno es destacado dentro de la región por su desarrollo, y por propiciar el uso de la evaluación por parte de los responsables del programa (Arenas & Berner, 2010; Cardozo, 2015). Sin embargo, se han observado limitaciones que afectan este uso, como la falta de información disponible, la poca apropiación de la evaluación por parte de decisores públicos (altos mandos de Servicios y Ministerios), o la débil conexión lógica y empírica con las prioridades estratégicas del gobierno (Banco Mundial, 2005).

Según Olavarría (2012), en un estudio realizado con base a revisión documental y entrevistas realizadas a administradores de programas y autoridades políticas, la baja incidencia de las evaluaciones en las decisiones de los programas se debe a los siguientes motivos: 1) las evaluaciones tienen utilidad técnica pero las decisiones son eminentemente políticas; 2) la discusión parlamentaria rara vez recurre a evaluaciones; 3) los informes finales aportan poca información nueva, probablemente porque las evaluaciones muchas veces son rígidas y no comprenden complejidad y aspectos sustantivos de los programas; 4) problemas de rigor metodológico; 5) resultado de la evaluación que puede depender del rol activo o pasivo de las Contrapartes. Sin embargo, se señala que ha habido grandes avances y la expansión de una cultura de evaluación se deben al esfuerzo y capacidad técnica de Dipres.

Por lo tanto, si bien la evaluación de programas genera efectivamente acciones de mejora en los programas, esta visión contrasta con la percepción de algunos actores respecto a que “los modelos de EPG y EI¹ que se han implementado no logran capturar los aspectos sustantivos de los programas, lo que hace que las decisiones que los poderes públicos toman sobre ellos sean recurrentemente políticas y con poca referencia a los informes de evaluación” (Olavarría, 2012, p. 14), lo que lleva a concluir que el Sistema de evaluación puede mejorar para aportar al proceso de decisión pública.

Dentro de los fundamentos de la evaluación de programas, se comprende que los resultados finales del proceso evaluativo entran a competir con otros informes y

¹ Evaluación de Programas Gubernamentales, y Evaluación de Impacto, respectivamente.

documentos. Además, éstas cuentan con diversas orientaciones, académicas, políticas o sociales, por lo que el uso de la evaluación no está necesariamente asegurado, sino que debiesen sumarse a otras dimensiones inherentes a la política (AEVAL, 2015:125).

A este respecto, el Sistema de evaluación institucional en el país aún enfrenta varios desafíos. Al respecto, se ha planteado la necesidad de incorporar metodologías de evaluación con enfoques cualitativos y mixtos, además de la incorporación de otros actores, como la sociedad civil y los usuarios de los programas públicos, a quienes no se les incorpora en ninguna etapa (Guerra & Araya, 2011, p. 40).

Resulta pertinente ahondar en el uso que tienen las evaluaciones de programa en el contexto actual, así como la capacidad de incidencia que tiene este conocimiento en la decisión pública. En este contexto, la presente tesis se enmarca en un proyecto de investigación más amplio², que busca indagar en las percepciones de aquellos evaluadores externos que desarrollan evaluaciones de programas gubernamentales por mandato estatal, a través de la Dipres, en un esfuerzo por describir las fortalezas, debilidades y desafíos que tiene el Sistema de evaluación chileno, como retroalimentación a los programas evaluados, en el contexto descrito. En particular, el foco está en los factores que intervienen en la incidencia de la investigación evaluativa en el programa evaluado.

1.4 Fundamentación o Relevancia de la Tesis

A pesar de que el EPG se construye principalmente con el análisis de fuentes secundarias, los equipos de evaluadores externos tienen que ordenar, subsanar, reconstruir y producir información relevante sobre la matriz de marco lógico, y del programa a evaluar, por lo que se genera, en primer lugar, conocimiento y evidencia del programa y en segundo lugar se emiten conclusiones valorativas y recomendaciones, que no se condice con el nivel de uso de esta evidencia. En este sentido, el análisis que realizan en tanto actores externos es de un aporte único a la comprensión de la naturaleza e implementación del programa público, así como a su valoración.

La necesidad de contar con evaluadores externos constituye un espacio donde expertos en evaluación, con alta formación académica, y trayectoria profesional, logren participar en espacios del ciclo de las políticas públicas y hacer aportes desde su conocimiento. La figura del evaluador es relevante, no solo por su formación en evaluación o en la materia relevante según el programa, además constituyen un sujeto de capacidad técnica en un ambiente político, donde el objetivo es aportar evidencia para una toma de decisiones, que tenga como base la evidencia. La perspectiva de estos actores puede ayudar a ampliar las certezas respecto del aporte de la evaluación, así también la forma en que se constituye en Chile, para la mejora de los programas públicos.

² Proyecto “Delimitación del campo de la investigación evaluativa, desde la perspectiva de sus ejecutores” desarrollado desde el Núcleo Interdisciplinario de Investigación Evaluativa, Orientada a la Decisión Pública, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile

Por lo mismo, resulta relevante levantar información respecto de las percepciones desde el rol de los evaluadores, quienes como partes de un sistema donde la brecha entre la evidencia y el uso de esta refleja la necesidad por implementar mecanismos que hagan un uso más intensivo de la misma. Se presume que en su calidad de sujetos activos del Sistema de evaluación son capaces de distinguir virtudes y falencias de este, destacando elementos referentes al uso de los resultados, como eje central del presente estudio.

Al respecto, la literatura sobre uso de la evaluación posiciona el rol de los evaluadores como aspecto relevante para potenciar el uso de la evidencia y resultados del proceso evaluativo (Cardozo, 2015; Johnson et al., 2009).

2. Pregunta de investigación

¿Cómo se percibe el uso de la investigación evaluativa, producida en el marco de las Evaluaciones de Programas Gubernamentales realizadas por Dipres, según los evaluadores externos?

3. Objetivos

3.1 Objetivo general

Describir el uso que se hace de las Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG) de Dipres, en consideración de los tipos de uso y actores involucrados, desde la percepción de los evaluadores externos del Sistema evaluativo chileno.

3.2 Objetivos específicos

1. Identificar y describir la presencia de los diferentes tipos de uso de la evaluación en las EPG de Dipres, desde la percepción de los evaluadores externos.
2. Describir el involucramiento de los actores institucionales en el uso de las EPG desde la percepción de los evaluadores externos.
3. Identificar otros actores relevantes a considerar para el uso de las EPG desde la percepción de los evaluadores externos.
4. Identificar las limitaciones de uso que poseen las EPG en el contexto de la investigación evaluativa del Sistema de evaluación chileno, desde la percepción de los evaluadores externos.

4. Marco Conceptual

Para situar teóricamente el presente estudio, se presentan algunos conceptos relevantes sobre el uso de la evaluación en contextos institucionales. Se conceptualizará la Evaluación Institucional, así como el concepto de Incidencia, desde los tipos de Usos de la Evaluación.

4.1 Sobre la Investigación Evaluativa

La evaluación consiste en la emisión de un juicio teniendo información a la base, con la idea de aportar a la toma de decisiones. Para quienes estudian el campo de la evaluación, se puede hacer referencia al concepto de Investigación Evaluativa, donde “el evaluador en este escenario utiliza métodos de investigación de las ciencias sociales para lograr que el proceso de evaluación se vuelva más sistemático y preciso” (Weiss, 2015).

Para efectos del estudio, en la evaluación de programas, se pueden analizar diferentes elementos de éste, como el diseño, el proceso, o su impacto, entre otros, para ser comparados con ciertos estándares que contribuyan al mejoramiento del programa, donde hay un juicio que ayude al propósito de la evaluación (Weiss, 2015).

Así, “la evaluación de programas gubernamentales se orienta a generar información y un mayor conocimiento destinado tanto a quienes participan desde la administración pública como para la opinión pública” (Subirats, 1992). Respecto a la finalidad o propósito de la evaluación, es que se puede hablar de los usos de la evaluación.

4.2 Incidencia y uso de la evaluación

La evaluación de programas posee efectos que se pueden traducir en decisiones y acciones de mejora (uso instrumental), o pueden tener una influencia más indirecta, acumulativa o de largo plazo (uso conceptual y simbólico). Al respecto, Christie (2007) señala que el término ‘uso’ de la evaluación se limita a describir los cambios que ocurren como resultado de una evaluación, a diferencia del concepto de ‘influencia’ de la evaluación, para referir a los efectos de la evaluación más allá del uso basado en resultados. En el presente estudio se hablará de influencia e incidencia indistintamente.

En el campo de los estudios sobre evaluación, los conceptos de ‘uso’ e ‘influencia’ están relacionados, pero poseen diferentes alcances. Se explica que el primer concepto es más limitado, y refiere a efectos específicos. La introducción del término ‘influencia’ es introducido por Kirkhart como una forma más amplia de referir a los efectos y consecuencias que derivan de la evaluación, abarcando el impacto de éstas, de muchas maneras, lugares y ocasiones (Alkin & King, 2017).

Según Alkin y Taut (2003), el uso de la evaluación refiere particularmente a la forma en que una evaluación, así como la información generada por la misma, generan una consecuencia en el programa evaluado. Para tales autores, los evaluadores son conscientes

de que la evaluación genera efectos intencionados y otros que no son intencionados. Los primeros estarían estrechamente vinculados a la idea de uso, mientras que los segundos, al concepto de influencia, sobre los cuales los evaluadores no tienen control. Además, medir y estudiar estos efectos no intencionados es un aspecto difícil dentro de los Sistemas Nacionales de evaluación. Es por este motivo que en el presente estudio se aborda principalmente el concepto de uso.

Actualmente, parte del debate académico que se presenta sobre el uso de las evaluaciones, tiene por objetivo el identificar aquellas variables que ayuden a lograr, entre otras cosas, un uso más efectivo en la toma de decisiones y acciones de mejora de los programas. Al respecto, las evaluaciones son una forma de intervención donde el resultado final es la mejora social, ya que se pueden identificar los mecanismos para lograrla, y que pueden ser instrumentales, conceptuales, estrategias de persuasión, normas, entre otras. (Mark & Henry, 2003, citado en Rodríguez y Monterde, 2014). Este marco de influencia puede darse en las personas, los programas, las organizaciones y las comunidades (Rodríguez y Monterde, 2014). De esta forma, los usos de la evaluación se vinculan estrechamente al proceso de toma de decisiones para los objetivos ya planteados.

Sin embargo, autores como Subirats (1992) plantean que los hallazgos de la evaluación no generan una influencia directa y decisiva en los mecanismos de decisión, sino que se incorporan a otros elementos que son parte de la decisión pública, donde luego de un proceso acumulativo se puede lograr una influencia real. Del mismo modo, las evaluaciones están planteadas para tener una directa y decisiva influencia en los responsables de los programas evaluados, pero, además, existe una potencial influencia en la comunidad de interesados y otros actores vinculados al programa (Subirats, 1992).

Para mejorar el alcance de las evaluaciones, Cejudo y Trujillo (2011) concluyen que un punto clave es la efectividad de las recomendaciones de la evaluación, las que dependen de atributos del equipo evaluador (como por ejemplo: identificar oportunidades de mejora, tener un conocimiento detallado del programa, etc.), de los decisores públicos (de su sofisticación técnica, interés y capacidad administrativa), y los administradores del programa (a través de su capacidad para implementar efectivamente las decisiones con los criterios y procedimientos definidos), así como la solidez de la lógica causal y la inexistencia de perturbaciones externas (Cejudo & Trujillo, 2011).

Estos análisis reflejan que la evaluación es un proceso complejo, ya que implica la aplicación de un conocimiento técnico en programas con un carácter político, por lo cual representan diversos intereses, que son presentes en la evaluación. Según Subirats (1992), el interés es manifiesto en quienes se relacionan directamente con el programa, ya que los resultados pueden ser positivos o negativos y sus intereses pueden verse afectados.

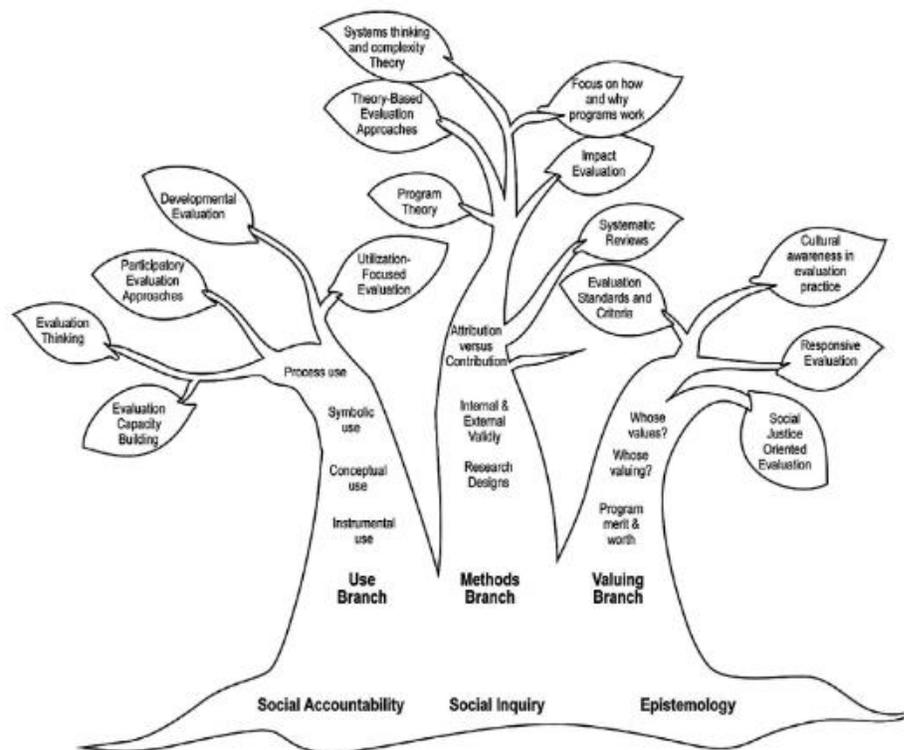
Vale agregar al respecto, que desde la perspectiva por la mejora y el aprendizaje como resultado de la evaluación, resulta primordial que exista una participación activa de las partes interesadas (stakeholders) en el proceso de evaluación, ya que puede ayudar a la aceptación de la evaluación y la viabilidad de los resultados para los tomadores de decisiones (Lemire et al., 2020). Por lo cual el uso también se vincula a los actores que participan de los procesos del programa público evaluado.

4.3 El Uso de la Evaluación

Dentro de las temáticas de la investigación en evaluación, el concepto de ‘Uso’ ha sido uno central dentro de este campo, correspondiente a una de las tres ramas de la investigación evaluativa (Lemire et al., 2020). Según Weiss (2015), la evaluación nace con el uso que se le quiere dar, para ayudar a un ‘cliente’ a tomar decisiones con base en información y evidencia. Este rasgo diferencia a la evaluación respecto de otros tipos de investigación, ya que los intereses son determinados por quienes diseñan o administran los programas para el mejoramiento de éstos. De este punto es relevante la utilidad que se da a los hallazgos de la evaluación.

Dentro de la investigación evaluativa destacan tres dimensiones de análisis que se presentan en la Figura 1, la cual se esquematizan a través del Árbol de la Evaluación (Evaluation tree), presentado por Alkin en 2004, luego revisado en Christie y Alkin (2013), y posteriormente actualizado por Lemire et al. (2020). En la cual se grafican tres dimensiones del marco conceptual de la investigación evaluativa, cada una representada por una rama: el uso de las evaluaciones; las metodologías; y los procesos de valoración.

Figura 1. El árbol de la evaluación



Fuente: Figura “Recent Trends on the Evaluation Tree”, de Lemire, Peck y Porowski (2020), modificado de Christie y Alkin (2013).

La rama o dimensión de Uso se enfoca en identificar el fin de las evaluaciones considerando su consecuencia en la toma de decisiones, el aprendizaje, o como

herramienta de colaboración o empoderamiento. Además, analiza los factores de relevancia en el uso o desuso de las evaluaciones y los tipos de usos. En esta versión del esquema, la rama o dimensión de uso presenta dos tendencias: la creación de capacidades para la evaluación, y la expansión de los enfoques colaborativos y participativos de la evaluación.

La relevancia de esta dimensión recae en la finalidad de la evaluación como evidencia de apoyo para tomadores de decisiones, por lo cual asegurar las posibilidades de uso es central dentro de la investigación evaluativa, como parte del desarrollo de la política pública (King & Alkin, 2018).

Por la manera en que se inserta la evaluación en la gestión pública, el uso de las evaluaciones tiene potencial impacto en tres ámbitos: 1) La planificación del presupuesto de los gobiernos; 2) La continuidad o mejora sustantiva de los programas y políticas públicas implementados; y 3) La forma misma en que las evaluaciones deben llevarse a cabo para fomentar su uso (Patton, 2018), donde los primeros dos están presentes en el Sistema chileno. Esto es porque en el caso de las evaluaciones para el Sistema de Evaluación y Control de Gestión, encargadas por Dipres, el objetivo es “apoyar la toma de decisiones durante las distintas etapas del proceso presupuestario, (...) permitiendo mejorar la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos” (Arenas y Berner, 2010). Además, las recomendaciones pueden derivar en compromisos institucionales que se traducen en una aplicación directa de los hallazgos de la evaluación del programa (Pérez y Maldonado, 2015).

Sin embargo, el uso de las evaluaciones puede presentar efectos limitados, debido a la inercia tanto del presupuesto público como de la administración pública en sí. En algunos casos, “cuando los resultados de la evaluación coincidían con la voluntad de sus decisores políticos el «efecto» de la evaluación era más claro” (Levitan-Wurzburg, 1979 citado en Subirats, 1992). De lo anterior se desprende que el conocimiento que produce la evaluación de programas, que es sobre todo técnica, representa tan solo una parte, aunque no central, de las decisiones políticas (Banco Mundial, 2005; Olavarría, 2012).

4.2.1 Tipos de usos

En la literatura sobre evaluación, se suele referir a que la evaluación posee, al menos, tres tipos de usos: el uso instrumental, el uso conceptual, y el uso simbólico (Cejudo & Trujillo, 2011; Lemire et al., 2020; Pérez Yarahuán & Maldonado Trujillo, 2015; Subirats, 1992), los cuales se detallan a continuación.

Uso instrumental

El uso instrumental de las evaluaciones refiere al uso directo de los hallazgos de la evaluación en la toma de decisiones (Lemire et al., 2020). Para ello, muchas veces los equipos evaluadores producen recomendaciones aplicables que puedan ser incorporadas en la toma de decisiones y que deriven en acciones concretas.

Sin embargo, “existen numerosos obstáculos para que ello ocurra, tanto del lado de la evaluación como del programa” (Cejudo & Trujillo, 2011). Lograr acciones de mejora y que los resultados sean ocupados es una satisfacción para los evaluadores que ven la “oportunidad de contribuir al mejoramiento social” (Weiss, 2015). Las derivaciones de este tipo de uso se detallarán al conceptualizar la ‘capacidad de incidencia’ de las evaluaciones.

Además, cercano a este tipo de uso puede añadirse la utilización presupuestaria, para el caso de países donde se liga el desempeño al presupuesto (Cardozo, 2015, p.363) como es el caso de Chile, por lo cual se incluye en el análisis.

Uso conceptual

El uso conceptual de las evaluaciones significa que la evaluación genere cambios en la forma de pensar el problema social que aborda el programa evaluado, sin que existan acciones directamente. Su uso se avoca en mayor medida a gestores estratégicos y audiencias amplias, a modo de influencias indirectas, y depende de un proceso de transmisión por parte de gestores del conocimiento (Rodríguez y Monterde, 2014, p.231).

Dicho de otro modo, el uso conceptual sirve para cambiar los niveles de conocimiento, comprensión y actitud, respecto del problema público y del programa mismo (Peck & Gorzalski, 2009, citado en Lemire et al., 2020, p.S54).

Uso simbólico

El uso simbólico se asocia al logro de la permanencia de políticas o programas, o a la legitimidad política y administrativa del gobierno (Pérez Yarahuán & Maldonado Trujillo, 2015), del mismo modo también se le refiere una finalidad persuasiva, ya que genera argumentos respecto al programa en el ámbito de la decisión política, que muchas veces escapa de los mismos evaluadores (Subirats, 1992).

Algunos autores señalan que este tipo de uso es más bien un mal uso (Alkin & King, 2017) ya que un uso simbólico refiere a como la evaluación puede ayudar a legitimar alguna decisión política que ya estaría tomada previamente, independiente de los resultados de aquella.

4.4 Factores asociados con el uso de la evaluación

Respecto a los factores relevantes en el uso de la evaluación, existen diversas categorías que buscan dar una explicación exhaustiva al respecto. A continuación, se presenta una revisión representativa del estado del arte.

Desde la literatura sobre evaluación de programas, Alkin y King (2017) realizaron una revisión histórica respecto de los estudios sobre estos factores del Uso, y la manera de categorizarlos. Al respecto, identifican cuatro categorías de factores del uso de la evaluación, que consideran transversales al contexto de cualquier evaluación, tanto del proceso como de los resultados: Factores del usuario; Factores del evaluador; Factores de la evaluación; y Factores de contexto organizacional/social. Estas categorías son generales

respecto de otras categorizaciones, y responderían a aspectos centrales en el análisis sobre el Uso.

Uno de los estudios más relevantes son el de Cousins y Leithwood, de 1986, donde se reconocen 12 factores, entre dos categorías: factores de implementación; y factores de establecimiento de políticas o de decisión (“decision- or policy-setting factors”). Este estudio tuvo actualizaciones, destacando la realizada en 2009 por Johnson, Greenseid, Toal, King, Lawrenz, y Volkov, donde se hizo una revisión de estudios empíricos sobre uso de la evaluación desde 1986 hasta 2005, enfatizó en la participación de las partes interesadas (stakeholders).

Tabla 1. Matriz de categorías y características de los factores del uso de la evaluación

Categoría	Características
Implementación de la evaluación (Evaluation implementation)	Calidad de la comunicación Oportunidad Competencia del evaluador Calidad de la evaluación Hallazgos Relevancia Credibilidad
Establecimiento de decisiones o políticas (Decision or policy setting)	Características personales Compromiso y/o receptividad a la evaluación Clima político Características de decisión Información competitiva Necesidades de información de las audiencias de evaluación
Participación de las partes interesadas (Stakeholders involvement)	Participación con compromiso o receptividad a la evaluación Participación con la calidad de la comunicación Participación directa de las partes interesadas Participación con credibilidad Participación con los hallazgos Participación con relevancia Participación con características personales Participación con características de decisión Participación con las necesidades de información

Fuente: Extraído de “Table 1. Studies Examining Use by Category and Characteristics of Variables Relationship”, en Johnson et al. (2009). Traducción propia.

A diferencia de los estudios y revisiones posteriores a la matriz original de Cousins y Leithwood, aquí se presenta una nueva categoría, “Participación de las partes interesadas”; del mismo modo se suma la característica “Competencia del evaluador” en la primera categoría. Estas modificaciones incorporan los hallazgos de los estudios empíricos para un uso más significativo de la evaluación, enfatizando la importancia de los stakeholders en el uso de la evaluación, así como también en el rol de los evaluadores,

destacando aspectos como el compromiso, y la comunicación con los clientes de la evaluación.

Otra revisión relevante es la que realiza Myriam Cardozo (2015) quien busca explicar la paradoja respecto a la utilización de las evaluaciones, donde por un lado se plantea la mejora de las políticas y programas evaluados, a la vez que existe un bajo uso. Para lo cual realiza una revisión teórica respecto a la presencia de factores explicativos en contextos nacionales diferentes, donde Chile aparece como un caso destacado en la región latinoamericana, pero de un nivel incipiente respecto de casos más consolidados, como Estados Unidos, Canadá y Reino Unido. Sobre los factores más destacados en la literatura sobre evaluación, se observan inicialmente aquellas referencias sobre cultura de la evaluación, así como el involucramiento de sus usuarios a lo largo de proceso de evaluación, para mejorar la apropiación de los hallazgos. Luego, en menor medida, destacan aquellas menciones sobre la credibilidad de la evaluación, cuya calidad aparece vinculada principalmente a la credibilidad de los evaluadores. Por debajo, se encuentran los factores sobre el contexto político y normativo, el diseño de las interdependencias gubernamentales y la estabilidad del programa para el uso de las recomendaciones. Luego, factores organizativos, como la necesidad por información, el apoyo de las autoridades, la planificación del proceso de evaluación y su posterior difusión, etc. En último lugar se encontrarían pocas menciones sobre aquellos factores vinculados al diseño de un sistema de incentivos para adopción de recomendaciones.

Con base en los antecedentes mencionados, se destaca la importancia por indagar en los tipos de uso presentes en la Evaluación de Programas Gubernamentales, desde el Sistema de evaluación de Dipres. Para ello, como estudio exploratorio, se incorporan elementos presentes en la literatura, y se consideran a los evaluadores como actores en su calidad de expertos e informantes clave. De este modo, buscar la descripción del panorama, considerando los actores que participan, las prácticas aludidas, así como las dinámicas en la cual los evaluadores se desenvuelven debido a su rol como evaluadores externos con expertiz en su campo.

5. Operacionalización

Considerando los conceptos revisados y el estado del arte, se presentan las dimensiones relevantes para indagar respecto del Uso de la evaluación de los programas públicos. Al respecto destacan dos dimensiones: los Tipos de uso de la Evaluación, y la Relación con otros actores. La operacionalización, la cual resulta del ejercicio de desagregar las dimensiones en subdimensiones explicativa, y éstas a su vez en conceptos que faciliten establecer el instrumento de investigación. En este caso, las preguntas a integrar en la entrevista en profundidad semiestructurada.

Tabla 2: Operacionalización

	Dimensiones	Subdimensiones	Conceptos
Uso de la evaluación de los programas públicos	Tipos de uso de la evaluación	Instrumental (decisional)	Formulación de recomendaciones (diseño, proceso, institucional)
			Compromisos institucionales
			Continuidad o cambio en el presupuesto asignado a programa
		Conceptual	Difusión y lenguaje comprensible/académico
			Cambio en la concepción del problema
		Simbólico	Influencia en legitimidad del programa o gestión
	Relación con otros actores	Actores institucionales (Organismo evaluado)	Recepción positiva: Aprendizaje, Motivación, Compromiso
			Recepción negativa: control, sanción, inercia administrativa
		Actores institucionales (Organismo mandante)	Expectativa y pertinencia sobre las recomendaciones
		Actores políticos	Coincidencia entre resultados y voluntad política
		Actores sociedad civil	Difusión y uso de resultados en usuarios
Difusión y uso de resultados en organizaciones sociedad civil y tercer sector			

Fuente: Elaboración propia.

6. Marco Metodológico

La metodología empleada en esta investigación descriptiva fue de tipo cualitativa, se utilizaron principalmente fuentes de información primarias. El estudio comprendió el trabajo de campo para la realización de entrevistas a evaluadores de programas.

Las fuentes primarias se obtuvieron a partir de entrevistas semiestructuradas a actores claves: evaluadores de programas públicos, quienes han participado como evaluadores expertos en evaluaciones de programas públicos en los últimos seis años. Estos informantes fueron seleccionados por vía muestreo no probabilístico, intencionado, lo que implica que la selección se ajustó a los criterios del investigador. La muestra se compone de 14 entrevistas, habiendo considerado que las entrevistas logran el criterio de saturación teórica., así como la viabilidad de hacer el trabajo de campo vía telemática, debido a las restricciones de movimiento en el contexto de pandemia del año 2020.

Los datos obtenidos de las fuentes primarias, por su naturaleza cualitativa, fueron analizados en el software Atlas.ti para su codificación, la contrastación de los datos y la coherencia de los hallazgos.

6.1 Apartado metodológico de la encuesta

Para un acercamiento a los perfiles que componen la muestra intencionada de este estudio, y en el contexto del Proyecto de investigación mencionado en el cual se enmarca, se realizó una encuesta auto aplicada vía online, como una estrategia preliminar a la implementación de las entrevistas. El objetivo fue "Caracterizar el universo de evaluadores en Chile, para constituir una muestra que permita delimitar el campo de la investigación evaluativa".

Con la finalidad que este instrumento contribuyese a la muestra final, es que se estructuró con base en tres dimensiones, además de datos personales: 1) el perfil profesional; 2) experiencia en el campo de la investigación evaluativa; y 3) elementos de la práctica, herramientas y conocimientos de la evaluación. El cuestionario constó de 17 preguntas (Ver Anexo 1).

Para la conformación de la muestra, se solicitó información a Dipres, vía transparencia pasiva, de los evaluadores que participaron en las EPG³ y las EI⁴, desde el año 2015 hasta el presente. En el caso de la EPG se registraron 111 programas evaluados entre el año 2015 y 2020. Para las EI, se registraron 6 evaluaciones en el periodo señalado. Los evaluadores fueron buscados y contactados vía LinkedIn y correo electrónico, además se consideraron contactos propios del Núcleo Interdisciplinario de Investigación Evaluativa, como asistentes a talleres, seminarios y otros eventos, así como investigadores de la Facultad de Ciencias Sociales, ambos de la Universidad de Chile.

³ Evaluación de Programas Gubernamentales

⁴ Evaluación de Impacto

En total, la encuesta estuvo disponible desde el 27 de agosto hasta el 9 de septiembre, y fue enviada a 295 contactos, de los cuales 158 respondieron, con una tasa de respuesta del 54%.

6.2 Construcción de la muestra intencionada

De las 158 personas que respondieron la encuesta, 96 tenían experiencia en Dipres y habían realizado al menos 1 evaluación en los últimos 2 años. De estos contactos, se seleccionaron los que tenían mayor experiencia realizando EPG, quedando 25 contactos, compuesto por 10 profesionales de las Ciencias Sociales, 11 de la Economía, y 4 de Otras disciplinas, además, 12 son hombres y 13 son mujeres.

Con esta base se construyó la muestra de evaluadores a entrevistar, privilegiando a quienes tenían mayor experiencia realizando evaluaciones en general, y mayor actividad en los últimos dos años. Este criterio valora la experiencia del evaluador tanto en Dipres como en otras instituciones, y ayuda a identificar a sujetos que en su experiencia hayan apreciado los diferentes usos de las evaluaciones, así como los factores que inciden en este uso, en concordancia con los objetivos de este estudio.

A continuación, se presenta la tabla con los criterios seleccionados:

Tabla 3. Criterios muestrales y composición de la muestra

Área formación profesional / Sexo	Mujer		Hombre	
	De 3 a 10	Más de 10	De 3 a 10	Más de 10
Ciencias sociales	1	2	1	2
Economía	1	2	1	2
Otras disciplinas	-	1	-	1
Total	2	5	2	5

Fuente: Elaboración propia.

Se ocuparon los siguientes criterios: Igual número de entrevistados hombres y entrevistadas mujeres; área de formación profesional, privilegiando las áreas de ciencias sociales y economía, en proporción con la muestra seleccionada; años de experiencia en evaluación, distinguiendo entre quienes tienen entre 3 a 10 años de experiencia, y quienes más de 10. Se privilegiaron las categorías de la muestra que reflejan evaluadores con mayor experiencia, así como las disciplinas más presentes. En el caso de las otras disciplinas, se decidió seleccionar a dos entrevistados, un hombre y una mujer, con experiencia de más de 10 años. El proceso de realización de entrevistas empezó el 21 de octubre y se extendió hasta el 3 de diciembre.

Vale agregar que, debido a las restricciones sanitarias, la totalidad de entrevistas fueron realizadas a través de plataformas virtuales. Además, se incorporaron algunas consideraciones éticas propias del proceso de trabajo de campo. Previo a la concertación

de la video llamada, se envió la Carta de Consentimiento Informado del estudio (ver Anexo III), la cual detalla los objetivos del estudio, e invita a participar de manera voluntaria y confidencial, exclusivamente para fines académicos.

Respecto a los criterios de confidencialidad, la grabación y transcripción de las entrevistas fueron realizadas y supervisadas por los investigadores del proyecto, y los nombres de los entrevistados se reemplazaron con seudónimos, para el proceso de transcripción y análisis posterior.

Las citas de entrevistas presentadas en los apartados de análisis están identificadas a través de códigos que referencian los criterios de la muestra. El detalle se puede apreciar en el Anexo II.

7. Análisis: el Uso de las evaluaciones

En el presente apartado se presenta el análisis de las entrevistas en consideración al primer objetivo específico del estudio. En consecuencia, se busca identificar en qué estado se encuentran los diferentes tipos de uso de la evaluación, especificados en el marco conceptual, para las Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG) de Dipres. Al respecto, los y las evaluadores entrevistados fueron consultados respecto al uso de las evaluaciones en que han participado, así como los procesos que llevan a los resultados, recomendaciones y compromisos asociados a la evaluación.

7.1 Uso instrumental del EPG y su rol en la discusión presupuestaria

Como parte de los hallazgos del estudio y la experiencia de los/as evaluadores/as entrevistados/as, se señala muy nítidamente cómo la EPG permite avanzar en las mejoras de los programas evaluados. Empero, esta mejora también depende de la disponibilidad de información con la que cuente el panel de evaluadores, así como la dificultad para evaluar programas cuyas intervenciones y servicios son intangibles, lo cual potencialmente genera, en la contraparte evaluada, la sensación que la evaluación tiene un rol punitivo o lo ven como una obligación, a modo de trámite, en vez de una oportunidad de observar falencias y promover la mejora.

En el grueso de las experiencias registradas, los evaluadores expresan que la evaluación y el proceso mismo es valorado porque su uso deviene en mejoras para el programa. Se observa que el objetivo es la mejora del programa, mientras que la idea del recomendar el cierre del programa solo se daría rara vez en casos en que el programa funcione evidentemente mal. En este sentido, una evaluación con un mal resultado no implica, o no debiese implicar, recortes al presupuesto del programa o su eliminación simplemente, ya que hay un mandato por solucionar un problema público, atender a una población en perjuicio, o la intervención deseable del Estado en cierto tema. Además, el resultado de la evaluación no necesariamente refleja la necesidad de más recursos.

"Lo que pasa es que, si hacen las cosas bien, uno podría decir que el presupuesto que tienen es suficiente, entonces no necesariamente va a aumentar porque lo hagan bien. Por otro lado, uno podría concluir que lo hacen bien y que podrían hacerlo mejor y que en realidad para hacerlo mejor necesitan recursos, no necesariamente hacerlo bien significa más recursos". (Entrevista E_HCE10_11)

Estas recomendaciones son especialmente sensibles cuando la evaluación detecta problemas en la entrega de los servicios y el aseguramiento de los derechos de los ciudadanos, por lo cual se debe asegurar el mandato público por el cual fue creado el programa.

"Yo parto de la base que la evaluación (...) está dirigida justamente a generar valor público. Y tiene que ver con el uso de esta información en el diseño de políticas públicas, y asegurarte que eso se cumpla. Si tú no logras eso, no tienes evidencia que eso se logró (por eso es que me gusta el concepto de (...)) el uso de la información

basada en la evidencia), las evaluaciones no se vuelven un cúmulo de información que, al contrario de generar valor, te generan costos de transacción y desconfianza, que al final es más grave y que desprestigia la labor evaluativa". (Entrevista E_MCE10_o8)

Algo relevante sobre los programas es que, debido a sus características, y por estar insertos en un contexto complejo y multivariable, es difícil de medir y determinar sus efectos e impactos, sin embargo, es apreciable que existe una capacidad instalada para responder a un problema, por el cual fue creado como solución, de modo que podría requerir mayores recursos para tener un impacto apreciable.

"Y lo otro que, de repente, cuando uno dice "uy este programa en verdad parece que no tiene ningún efecto, bla bla" pero quizá el problema que motiva al programa sí existe y ya ese programa ya te tiene como capacidades desarrolladas para enfrentar ese problema, lo más probable es que se programa en verdad su conclusión sea "necesita más plata para ser un mejor programa". (Entrevista E_MCE10_o7)

El hecho de que las evaluaciones de programas sean responsabilidad de Dipres tiene aspectos favorables y desfavorables. Dentro de lo negativo, se encuentra el hecho de que Dipres define los presupuestos, posee el poder de decisión, por lo que el riesgo apreciado por los organismos evaluados es considerable. Aquí, se observa la asimetría de información que poseen los programas, la cual resulta ser una especie de ventaja frente a este riesgo, a pesar de que, en los hechos, las evaluaciones rara vez derivan en consecuencias presupuestarias.

"Pero como el presupuesto no está desglosado en relación al programa, entonces se pierde en el montón de recursos, muy difícil de identificar el presupuesto con los resultados del programa". (Entrevista E_HCS10_o5)

"Yo creo que ninguna institución está dispuesta a ser sincera con la Dipres porque tiene que ver con las platas, entonces Dipres hace un esfuerzo grandísimo por hacer ese control, y los programas por el contrario tratan de eludir, y además que por supuesto está esta tensión en que la Dipres tiene la tendencia hacia los indicadores de eficiencia, de qué tan económicos son [los programas⁵] (...) y la contraparte está pensando en los resultados, en las cosas que se están logrando, entonces son como dos lenguajes distintos, o sea uno apunta a los resultados, cueste lo que cueste, y el otro es muy importante lo que cueste". (Entrevista E_HCS10_o5)

Otro tema respecto al uso de la evaluación para la mejora del programa tiene que ver con la perspectiva con la cual se mire la evaluación. Si el foco de los administradores está en el cumplimiento de indicadores, y donde los incentivos también se encuentran allí, se puede perder de vista los objetivos y la función social del programa.

"Cuando uno habla con un equipo a cargo de un programa (...) creen que está todo perfecto porque hacen todo lo que tienen que hacer cachai, y como que tienden a

⁵ Entre corchetes, aclaración de contexto.

perder de vista el problema por el cual fueron creados, porque todo está como hiper protocolizado". (Entrevista E_HCS10_04)

El sistema de compromisos institucionales implementado por Dipres es muy relevante para el uso, ya que queda asegurado su cumplimiento, lo cual, según lo observado, se diferencia de otro tipo de evaluaciones que solicitan las instituciones, cuya publicación y uso depende de si existe un resultado favorable. En este sentido, sería un uso simbólico, pero cuando el resultado no es favorable, no se publica ni se utiliza. Pareciera que la mediación y la injerencia de actores de Dipres, como el caso del rol del sectorialista, la selección de recomendaciones del panel, así como la negociación de los compromisos, son instancias que reducen los riesgos asociados a una evaluación.

De lo anterior se desprenden algunos cuestionamientos: ¿cuáles son los temores asociados a una evaluación, y a su posterior uso y difusión? En este sentido, programas que ya han tenido evaluaciones, y que han salido bien evaluadas, son más susceptibles a incorporar las recomendaciones, analizar los problemas y solicitar futuras evaluaciones enfocadas a temas como consecuencia de evaluaciones anteriores.

"Con los compromisos institucionales, sí, me tocó de hecho ver, no sé, yo participé el 2016-2017 en una evaluación y después el año pasado vi que estaban haciendo un estudio que nosotros habíamos recomendado hacer, ahí salía la justificación y ahí salía un lineamiento, ahí está lo que te decía antes, de no solo cumplir con tus compromisos sino también con, no sólo hacer el estudio, sino que ver qué implicancias tuvo ese estudio y ahí seguir haciendo los cambios". (Entrevista E_MCS03_03)

Se observa que en estos casos se construye una cultura evaluativa, donde la apreciación de un riesgo existente para el programa se convierte en una chance para mejorar el programa y promover la legitimidad de este.

Sobre el seguimiento a los compromisos institucionales, se hallaron experiencias donde al evaluar nuevamente el mismo programa se observó la permanencia de los mismos problemas en el tiempo, lo cual sería consecuencia de un débil sistema de seguimiento de los compromisos. Esto también se puede explicar desde la inercia que posee la administración pública, la cual dificulta la instalación de cambios. Además, Dipres como organismo público requiere de mayores recursos y capacidades para hacer el seguimiento, ya que, a pesar de existir la calidad profesional, las exigencias y los tiempos del ciclo político dificultan este proceso.

En este sentido, se requieren más recursos, sobre todo humanos, para el tema del seguimiento. Y que además no se dependa del ciclo político, lo cual trae aparejados cambios recurrentes en el cuerpo de los funcionarios de la Dipres, y en el foco de atención del presupuesto público. Se requiere fortalecer los mecanismos que permitan el cumplimiento de las recomendaciones, el seguimiento de los compromisos explicita la verificación del cumplimiento, pero queda atado por los recursos. Es relevante que estos mecanismos estén contextualizados para asegurar su cumplimiento. En caso contrario, quienes administran el programa pueden no tener el apoyo o la posibilidad de aplicar las

recomendaciones, lo que también limita cuáles son los compromisos que asumen al dialogar con Dipres.

Del mismo modo, y asumiendo una buena gestión y compromisos públicos, estas acciones de mejora deben ser factibles de medir y verificar, y que haya consecuencias asociadas a su cumplimiento, lo cual es otro de los desafíos del aparato burocrático estatal.

"Entonces, si tú no llevas a la par un cambio en los mecanismos en la propia gestión pública en generar un sistema -digamos- más de responsabilización a ese nivel (del seguimiento de los compromisos) en la evaluación, va a ser un referente útil pero que no va a tener muchas consecuencias en general para lo que están hechas". (Entrevista E_MCE10_08)

La experiencia de los evaluadores refiere a que Dipres se resiste a aceptar recomendaciones que impliquen aumento de recursos, lo cual se puede entender como un sesgo. Éstas pueden venir aparejadas, o ser consecuencia, de recomendaciones de rediseño o reformulación. Este sesgo puede afectar negativamente las recomendaciones finales, y las posibilidades reales de mejora de los programas evaluador.

La impresión en base a la experiencia de los evaluadores es que recomendaciones que involucren un aumento del presupuesto tienen bajas chances de ser incorporadas por parte de Dipres, ya sea en aumento de recursos humanos, de expandir la población beneficiaria, u otras. En ese sentido, la redistribución del presupuesto existente es una sugerencia más aceptable. Los motivos de esto pueden vincularse a la eficiencia de los recursos como criterio, y que como Dirección de Presupuestos se busque distribuir los fondos desde una visión sectorial y del presupuesto en su conjunto, donde el programa se pierde de foco.

"Si el criterio es la eficacia siempre van a empezar a recortar por donde puedan ¿o no?". (Entrevista E_MCS03_03)

"La Dipres hace una selección dentro de las recomendaciones, no todas las recomendaciones que nosotros hagamos la Dipres las asume. No sé cuál es el criterio, pero obviamente la Dipres persigue ese cumplimiento, por ejemplo, si uno dice, me ha tocado, que hay que mejorar los sistemas de focalización, o la selección de beneficiarios (...) yo he visto el informe, y le van haciendo un seguimiento año a año". (Entrevista E_HCS10_05)

También existen miradas escépticas respecto de los cambios que producen las evaluaciones, en este sentido, la poca o nula injerencia de las evaluaciones EPG en la discusión presupuestaria, y la combinación de actores políticos que participan de ella, hace perder el foco respecto a las necesidades de los programas.

"Mi problema no es con los equipos, es más bien con la estrategia de evaluación de la Dipres, en el sentido que hay un montón de desesperanza aprendida (...). Pero a mí me ha tocado participar en programas que reciben la segunda evaluación uno ve que, claro, priman algunos compromisos, pero en lo central lo ha pasado nada. (...) Entonces uno entiende que no es culpa de la contraparte de la Dipres, y capaz que ni siquiera sea culpa de la Dipres, sino que es una combinación de culpas (...)

entre la Dipres, el poder legislativo, cuando están negociando la ley de presupuesto, el sectorialista, las autoridades de servicio, que es más movida y pudo poner los compromisos más blanduchos. Al final del día, esa interacción de sujetos trabajando en los procesos de evaluación termina generando esta suerte de desesperanza aprendida". (Entrevista E_HOD10_13)

7.2 Uso conceptual de las EPG

Algunos de los hallazgos sobre el uso conceptual se derivan del hecho que el diseño de programas no integra necesariamente la metodología de la matriz de marco lógico, lo cual es indispensable en el proceso de la EPG. Se puede observar que el propio proceso de reconstrucción de la matriz confluye en un uso conceptual de la evaluación, ya que provoca un proceso reflexivo y permite una mejor comprensión sobre el problema que busca resolver el programa.

"Una falencia importante es que son programas diseñados con una matriz distinta a la matriz de marco lógico que es la aplicada para evaluarlos". (Entrevista E_HCE10_11)

"Podemos señalar que es una cualidad de la matriz de marco lógico cierto porque implica tres, cuatro, cinco reuniones entre el panel evaluador, la DIPRES y el programa, para eventualmente reajustar o derechamente reconstruir la matriz de marco lógico. Y en ese contexto, que implica en muchos casos un espacio de reflexividad del programa sobre su propia práctica, que termina precisando de manera sustantiva el problema del cual se tienen que hacer cargo. Y a veces son transformaciones, claro puede ser un par de palabras, pero son transformaciones profundas". (Entrevista E_HCS10_04)

La evaluación puede permitir la integración de miradas y de evidencia, ganar sustancia en tanto la argumentación y el diseño de los programas y la lógica que poseen. Este proceso busca afinar el propósito del programa, tener un relato más preciso y reflejar de mejor forma lo que hace el programa y cómo pretende dar solución al programa público que busca resolver.

"Pero es bueno, porque la institución como que piensa en el ejercicio que tiene que realizar y en la lógica de lo que está haciendo. Y yo creo que sí eso ayuda a conceptualizar de mejor forma el programa, porque uno se tiene que preguntar siempre sobre cuál es el problema que uno está abordando, y qué evidencia tiene... Y todo eso genera, yo creo, que un ruido interno que en algunos casos es mejor recibido y en otros casos menos". (Entrevista E_HCS03_06)

Dentro de las apreciaciones observadas, el uso conceptual adquiere validez en cuanto se orienta a las soluciones otorgadas por el programa, de modo que arreglar la lógica conceptual del programa "en el papel" es parte de un proceso más amplio, en cuanto se

puedan tomar decisiones sobre el programa, del diseño y los diversos aspectos de su implementación.

"Porque tú puedes recomendar "oye, mira, el fin de tu programa no puede ser eso. O sea, tú no puedes tener un problema redactado en estos términos", por ejemplo (...) la Dipres te puede decir "uy, qué bueno que ellos llegaron a eso", pero resulta que eso no tiene ningún sentido, ninguna utilidad si tú en el fondo no cambias el programa, su diseño, su organización, sus procesos, y no lo vas midiendo en función de eso". (Entrevista E_MCE10_08)

Finalmente, se debe acotar que el uso conceptual, a diferencia del uso instrumental, es indirecto, implícito, y depende de un proceso de transmisión difícil de articular (Rodríguez y Monterde, 2014), por lo cual requiere del involucramiento de tomadores de decisiones y de actores del mundo académico y social.

Además, se debe destacar el rol de los evaluadores, quienes muchas veces son expertos en las temáticas particulares del programa público, además de su expertiz en evaluación de políticas públicas, y quienes en gran parte pertenecen a instituciones y espacios académicos, por lo cual comprenden la lógica de la gestión del conocimiento, y las posibilidades de la evaluación en la misma.

En línea con lo anterior, se observa en las entrevistas que las áreas temáticas de los programas evaluados constituyen un campo académico y profesional, donde destaca la formación continua y la generación de vínculos y asociaciones. Esto favorece la existencia y desarrollo de estos usos indirectos, como el de tipo conceptual.

7.3 Uso simbólico de las evaluaciones

Las evaluaciones se producen en un contexto político, por lo cual, si bien es un ejercicio de investigación de carácter técnico en sí mismo, los aspectos previos y posteriores al proceso mismo, son definidos por autoridades con intereses propios, los del cargo y gobierno que representan. En la experiencia de los evaluadores, se destaca que el trabajo del panel es siempre independiente y no susceptible a presiones por parte de actores políticos, aunque sí existe la claridad de que hay expectativas respecto de los resultados de la evaluación (tanto por parte de la Dipres como por el programa).

Parte relevante del uso simbólico refiere a las formas en que la evaluación puede influenciar la legitimidad del programa. Si bien las evaluaciones son publicadas en la página web de Dipres, por lo que es accesible, ello no implica que las evaluaciones influencias respecto a la legitimidad ciudadana del programa, sino más bien dentro de la administración pública se conocen los resultados y si un programa sale bien o mal evaluado.

Al parecer, la EPG, al traer consecuencias aparejadas, y tener un componente técnico relevante, es poco probable que sufra manipulaciones, y, por lo tanto, el resultado final de la evaluación tenderá a reflejar el verdadero estado del programa con la información que

se cuente, y la legitimidad del programa estaría directamente vinculada a la validez del programa en tanto al mandato público que cumple.

"Normalmente los programas que se evalúan son programas que están en la mira por algún tipo de circunstancia, entonces el hecho de tener una evaluación independiente que es relativamente completa en los distintos ámbitos ayuda a legitimar el programa, o lo contrario, por lo tanto, es un buen insumo al momento de la discusión presupuestaria". (Entrevista E_HCE10_11)

Más allá de los objetivos que posee Dipres, y la EPG en particular, se entiende que el uso simbólico es sumamente relevante para los gestores y administradores de los programas, de modo de asegurar su continuidad y validarse ante quienes los supervisen: "en el contexto te diría que la mayoría de las evaluaciones son para eso, para legitimar lo que se está haciendo" (Entrevista E_MCEO3_09). Aunque también está la imagen de que las evaluaciones y los resultados de éstas se conocen poco, tienen nula difusión, y generan poca controversia.

"Se ha escuchado poco, se ha escuchado poco, yo creo que es porque se han evaluado programas no muy relevantes. Y porque los programas públicos han desaparecido, también tiene que ver con eso, han disminuido increíblemente". (Entrevista E_MOD10_14)

Sin embargo, el componente político en el que los programas públicos están inmersos puede provocar que actores políticos, sobre todo parlamentarios, quienes discuten el presupuesto, puedan llegar a apoyarlos o cuestionarlos. Si bien las evaluaciones constituyen un buen insumo, queda reflejado que las decisiones que se toman respecto del presupuesto, así como determinaciones prácticas de los programas, son decisiones políticas, que corresponden con intereses de la ciudadanía y determinados grupos de interés que los traduzcan en mayor o menor medida

"Todo los que trabajamos en evaluación sabemos que los programas públicos tienen un componente altamente político, coyuntural, en donde no siempre hay un análisis costo-eficiencia para que permanezcan, ni de resultados. O sea, puede ser un programa que son atractivos desde el punto de vista de la sociedad, y en ese sentido políticamente son atractivos también para los parlamentarios, pero en algún momento podrían llegar a cuestionarlos". (Entrevista E_MCE10_08)

Aquí el papel del sectorialista, como contraparte desde Dipres, tiene un rol importante respecto de lo que está pasando con la evaluación y cómo se comunican estos resultados.

"Yo diría que hay ciertas operaciones que uno no logra visualizar, que permanentemente están influyendo en las decisiones que se toman respecto a la evaluación. No del trabajo del panel, porque el trabajo del panel es siempre independiente, piensa que aquí nadie te mete presión, pero si uno nota cierto tanto en la DIPRES como la contraparte de los programas, pasan cosas (...) hay ocasiones en que particularmente los sectorialistas de DIPRES adquieren un rol más activo en la evaluación como que tú dices... muy inteligentemente porque uno no logra percibir que es como intervencionismo ¿cachai? pero probablemente si son mucho

más rigurosos en las palabras que piden que uno corrija, creo que hay una habilidad también que está instalada institucionalmente". (Entrevista E_HCS10_04)

8. Análisis: Actores relevantes

En el presente apartado se desarrollan los objetivos específicos segundo y tercero del presente estudio, mediante el análisis de las entrevistas. En consecuencia, se busca identificar a los actores o partes interesadas que participan de la evaluación. Por un lado, se busca describir el involucramiento en el uso de las EPG por parte de aquellos actores que pertenecen a la esfera institucional, como son el organismo evaluado y la institución mandante. El primero debe proporcionar la información necesaria para un correcto proceso, mientras que la segunda, en este caso Dipres, define al panel de evaluadores, a la vez que hace de intermediario, y decide los diferentes aspectos de la evaluación.

Posteriormente, se identifican otros actores relevantes a considerar en el uso de las EPG, donde se abarca el rol de actores políticos, usuarios de los programas y de la sociedad civil, en consideración a su nivel de incorporación y el uso que hacen de la evaluación.

8.1 Organismo evaluado

En este apartado se presentan los hallazgos relacionados a la dinámica entre el panel de evaluadores y quienes administran el programa, así como la relación entre éstos y la Dipres como institución mandante de la evaluación.

Los organismos evaluados administran el programa, participan a través de la entrega de información, el armado de expedientes, y el manejo y orden de los datos solicitados para realizar la EPG. Junto con las reuniones de coordinación, estas labores implican una carga adicional para lo cual se requiere que el organismo tenga capacidades instaladas respecto a la planificación y a la evaluación de sus programas. Por este motivo, es relevante la existencia y consolidación de una cultura evaluativa.

Respecto a los hallazgos, un factor relevante es la experiencia y las capacidades instaladas de carácter técnico y de recursos asociados, necesarias para desarrollar la evaluación, con el objetivo de la colaboración entre las partes cumpla las responsabilidades establecidas legalmente. Empero, una cultura de evaluación desarrollada se asocia a una visión compartida respecto de las posibilidades y beneficios aparejados a la evaluación, independientemente de la carga de trabajo que significa.

"Otro tema es quiénes son tus contrapartes en las evaluaciones. Muchas veces no son personas que se manejan en lo que significa una evaluación, y más allá de que es engorroso el proceso, es poco claro porque no saben ser contraparte, en el fondo no saben dónde ver, comentarte bien, más allá de lo formal, o trabajar en conjunto, que es lo que, al menos, yo espero al tener una contraparte. Sino que al final todo termina súper apurado, es como un trámite". (Entrevista E_MCS03_03)

Vale considerar entonces, la relevancia que tiene la cultura de la evaluación dentro de estos organismos, la cual debe ser trabajada a voluntad. Dentro del estado del arte, se considera que para esto se debe analizar el caso de cada institución considerando el propósito y las capacidades. Algunos consejos son: disminuir la percepción crítica respecto de la evaluación, disponer de personal interno para estos fines, renovar la imagen

de la evaluación, ser flexible, tener incentivos adecuados, crear y apoyar estructuras organizativas que promuevan la evaluación, con los recursos adecuados para ello (Hallam & Bonino, 2013, citado en Rodríguez y Monterde, 2014).

Debido a la escasa institucionalización de la evaluación, los organismos evaluados no suelen contar con departamentos destinados a la planificación o evaluación en estos órganos, y quienes realizan estas labores generalmente son encargados de los sistemas de información, quienes offician de contraparte de la evaluación. Por el contrario, de haber mayor capacidad por parte de aquellos para proponer y cuestionar algunos elementos de la evaluación, habría una participación activa en vez de pasiva, y por lo tanto una cultura de la evaluación más desarrollada.

Considerando las entrevistas analizadas, las experiencias de colaboración de los organismos evaluados es variable. Sin embargo, se asume que una mayor colaboración es consecuencia de una buena valoración del proceso o cultura evaluativa, por el aporte que se realiza al programa en términos generales. Los entrevistados expresan su valoración respecto del trabajo colaborativo, donde las partes puedan expresarse con reconocimiento de saberes entre evaluadores y administradores del programa.

Por otro lado, se identificó la existencia de una percepción de amenaza (parte de lo cual se revisó en el apartado de uso instrumental), respecto de la susceptibilidad del presupuesto o la continuidad del programa, lo cual en la práctica no sucede salvo raras excepciones. Esta percepción provoca la desconfianza respecto a los evaluadores y reduce la colaboración, lo cual es indispensable si se considera que la evaluación se realiza principalmente con fuentes secundarias proporcionadas por el organismo evaluado. Se puede observar que las posibilidades del uso de la evaluación se ven en parte determinadas por esta relación de confianza y colaboración, lo cual deriva en la calidad del proceso mismo.

"Me ha ocurrido con alguna frecuencia que esa información que me han proporcionado inicialmente está incompleta o tiene errores, y después de eso, cuando ya empieza una especie de *pimponeo* para obtener la información Pasa a veces muchísimo tiempo y no sé, un poco antes del informe final preliminar aparece la información, y por lo tanto, eso disminuye la calidad del trabajo que se puede realizar efectivamente. Yo diría que una modificación en ese ámbito sería bastante útil". (Entrevista E_HCE10_11)

Al respecto, pareciera ser que los temores que provoca un mal resultado en la evaluación, así como un potencial desprestigio para quienes administran el programa, pudiesen estar fundados en la baja tolerancia al reconocimiento de estas debilidades y a los errores, dentro de la esfera de la administración pública. Las evaluaciones de programas, y en particular la EPG, se centran en una revisión general del programa y sus componentes, bajo un formato específico propuesto por la Dipres, por lo que encontrar debilidades es justamente parte del proceso, que incluso debiese valorarse ya que permite mejorar el programa en tanto funcionamiento y la concreción de sus objetivos.

"No hay una cultura interna ni externa que valide que tú hagas cosas mal, ¿cachai? Es muy castigado que se vea que tú tengas debilidades, siendo que tu trabajo, el mío y el de todos, tiene fortalezas y debilidades, y sería mejor, creo yo, para todos,

que nosotros reconozcamos nuestras fortalezas y debilidades de manera pública. Andaríamos más tranquilos por la vida y podríamos tomar decisiones más fácilmente". (Entrevista E_HCS03_06)

Para que la evaluación sea exitosa y sus resultados sean de utilidad en el ámbito de la decisión pública, se requiere una relación de colaboración, por lo cual se deben establecer las atribuciones y objetivos de cada parte, donde el equipo evaluador posee un rol fundamental para generar confianza entre las partes.

"A nadie le gusta que lo evalúen, entonces a veces es un poco difícil al principio, hay que desarrollar cierto nivel de confianza con la gente que administra los programas, que dirige los programas, con tal de transmitir la idea de que el objetivo de la evaluación es tratar de que el programa mejore, de contribuir a que ellos mismos tengan una mirada externa que les permita eventualmente identificar las falencias del programa y a partir de eso recibir recomendaciones de cómo podrían mejorarlo, pero esa percepción no es la que tiene normalmente la contraparte, especialmente al principio, entonces hay un proceso donde hay que tratar de generar cierto nivel de confianza, transmitir claramente esta idea". (Entrevista E_HCE10_11)

También se requiere que la contraparte disponga de un encargado/a específico para establecer un vínculo con los evaluadores. En los relatos obtenidos a partir de las entrevistas, se valora cuando la contraparte internaliza el objetivo de mejora de la evaluación, a la vez que aprecian la mirada externa como un aporte a sus programas.

Además, no se observaron experiencias sobre la existencia de conflictos entre las partes, se hicieron referencias respecto de tensiones sobre la manera en que se interpreta la evidencia presentada, así como los juicios evaluativos de los evaluadores. En este sentido, para algunos actores de la administración del programa, así como para quienes ocupan cargos de jefatura en la división administrativa correspondiente, se observa la necesidad de cuidar las sentencias respecto su gestión y la eficiencia en el uso de los recursos.

Parte de esta relación y las tensiones que se producen, son derivación del mandato que siguen los evaluadores como parte del proceso definido por Dipres. Al respecto, pareciera ser que los organismos evaluados perciben al panel de evaluadores como intermediarios de Dipres, realizando un trabajo de control. Es decir, es probable que evaluadores externos sean percibidos como integrantes de Dipres. Sin embargo, y en apreciación a la efectiva diferencia entre evaluadores y la institución mandante, a la contraparte evaluada le interesa también que las recomendaciones que haga el panel de evaluadores sean medidas ante el eventual "riesgo" de que Dipres sea más exigente al momento de negociar los Compromisos Institucionales, y pudiera verse disminuido el presupuesto.

"Hay que tener en cuenta que la contraparte siempre nos ve como Dipres, por lo tanto, nos ven, y con justa razón, nos ven más bien cerca de Dipres porque son quienes nos pagan y que nos mandatan (...) entonces la relación con la contraparte diría es cordial, pero no fácil, (...) somos entre comillas, unos evaluadores independientes, pero nosotros estamos siguiendo unas directrices de unos términos de referencia que están ya estructurados". (Entrevista E_HCS10_05)

Otro tema relevante es respecto a que Dipres, por la naturaleza de su mandato público, valore más la información y la medición de indicadores sobre la eficiencia del gasto que realiza el programa. Mientras que la administración del programa se enfoca principalmente en los resultados que se generan, y que los bienes y servicios brindados logren responder al problema público que buscan resolver (aun custodiando el presupuesto). Esta diferencia de perspectivas posee alcances y convergencias, pero produce tensiones inevitables, que son parte del ambiente en que se ve involucrado el evaluador, quien en su labor debe procurar que todas las dimensiones queden identificadas, medidas, y con los indicadores y metas adecuadas. De este modo, lograr que la evaluación sea exitosa y pueda ser utilizada por parte de las instituciones que participan, requiere comprender las tensiones propias del proceso evaluativo, así como los intereses de los actores involucrados.

A su vez, la participación de la contraparte evaluada se limita a quienes participan en las reuniones y revisan el informe del panel de evaluadores, sin embargo, el contenido de este producto no suele ser presentado al resto del equipo que participa en la administración del programa. Esto implica que en estos casos la evaluación no involucra al resto del organismo administrador, por lo que sus resultados y usos carecen de difusión interna. Si bien es parte de la división de funciones del proceso de, pocas veces los resultados son presentados internamente, para conocimiento del equipo completo y para la comprensión de la lógica y el origen de los compromisos que fuese a adquirir el organismo.

"No hay una diseminación de la información, muchas veces esa contraparte se quedó, pero no hay una presentación para todo el equipo o a quien podría interesarle, que eso yo también creo que falta, que hay evaluaciones que no se conocen, que se hicieron, que no son públicas". (Entrevista E_MCS03_03)

Sobre la recepción de la evaluación como proceso, se observa que cuando quien oficia como contraparte participó de la creación del programa, las observaciones y críticas del panel pueden ser recibidas a modo de crítica personal a la vez que se resisten los comentarios, incluso cuando las observaciones refieren a algo dicho por parte de quienes participan en la implementación del programa.

"O sea como todo este tema de las contrapartes, tener a alguien que sepa de evaluación o alguien de estudios, pero alguien que converse al final del mismo lenguaje puede ser un alma de doble filo si es que no está la buena voluntad sí, evaluemos el programa, pero sólo si me vas a decir cosas buenas". (Entrevista E_MCS03_03)

De todo lo anterior se desprende que para una óptima evaluación es preferible que la contraparte cuente con conocimientos técnicos y generales sobre evaluación, con el propósito de aprovechar las potencialidades del proceso y posibilitar la mejora como parte del uso de la evaluación. A su vez, disminuir la aversión a los riesgos percibidos, a través de una voluntad cooperativa para reconocer las limitaciones y errores en la gestión del programa.

Al respecto, futuros estudios sobre el uso de la evaluación podrían abordar las percepciones de tomadores de decisión y administradores de políticas públicas respecto a

procesos evaluativos de diversos tipos, de modo de considerar la recepción de aquellos frente a la credibilidad política de la gestión.

Respecto a la relación que tiene el panel de evaluación con el organismo evaluado, algunos de los entrevistados destacaron que se requiere actuar con flexibilidad, particularmente respecto a las solicitudes de información que realizan a esta contraparte. El motivo es tanto la comprensión de que esto es trabajo extra, debido a que muchas veces es información sin sistematizar, o que requiere cierta depuración y dedicación. Además, para evitar castigar al programa, a través de una evaluación con sesgos de información.

Además, esta cordialidad se relaciona con el hecho que tanto quienes componen el panel, como quienes administran los programas evaluados, son parte de un círculo social al ser expertos respecto de un problema social determinado, y el cuidado de esta relación conlleva la posibilidad de colaboraciones en el futuro. Esto se puede apreciar como una estrategia de carácter personal, pero es también una forma de colaboración ya que existen objetivos compartidos.

“Yo entiendo eso porque están haciendo la pega que hacen siempre más esta, más todo lo extra que te pueden estar pidiendo, pero claro, yo creo que ahí va eso de no matar el programa o cuan flexible eres con los plazos, con los tiempos, con la información que te entregan (...) A eso voy un poco, cuán flexible finalmente eres para recibir esta información, para responderles a ellos cuando no están cumpliendo, porque al final los vas a seguir viendo, los vas a seguir encontrando”.
(Entrevista E_MCS03_03)

Finalmente, luego de realizado el informe final y cuando el organismo evaluado presenta su respuesta institucional, dentro de los hallazgos se observó que cuando los resultados son negativos la reacción del organismo evaluado tiende a la defensa. Es posible que se apele a que algún indicador se ha medido mal, que hay datos que indican algo diferente, o aludir a que no es posible tener mejores resultados considerando los recursos con los que el organismo cuenta.

“A medida que uno trabaja en una evaluación y empieza a entregar informes, y algunos resultados no vienen buenos, por lo general la institución se defiende, y muy rara vez dice "no, ese resultado está mal", me ha tocado. Pero sí dice "no, ese resultado está mal medido, yo tengo que nos va bien", o que "lo hacemos bien". Ahí también, obviamente mucha justificación de que "con lo que yo hago, con lo que me dan, es imposible que me midas con esta vara, si yo tengo este presupuesto, este es el diseño del programa". No sé”. (Entrevista E_MCE10_07)

8.2 Institución mandante: Dipres

Respecto a la institución mandante de la evaluación, en este caso Dipres, su rol como contraparte implica solicitar la información necesaria al organismo evaluado, sostener comunicaciones con el panel de evaluadores y realizar correcciones al informe que éste presenta periódicamente. Posterior al proceso de evaluación, y con las recomendaciones del panel de evaluadores, Dipres selecciona las recomendaciones que presentará ante el organismo evaluador, para definir los compromisos institucionales.

Como mandante de la evaluación, Dipres selecciona al panel de evaluadores vía concurso público en consideración del perfil profesional, y a valoración y ponderación de tales criterios. Al respecto, dentro de las entrevistas se observa una tendencia en los criterios desde el año 2013 aproximadamente, dando una mejor valoración a evaluadores que estén especializados en el área académica relacionada al programa, mientras que anteriormente había una mayor valoración en la experiencia en evaluación. Es decir, dos tipos de conocimiento y expertiz diferentes pero necesarios para la evaluación de programas.

De parte de los evaluadores entrevistados, se valora la labor y profesionalismo de Dipres, así como la capacidad técnica instalada. También, su rol como intermediarios en la solicitud de información al programa evaluado.

Las evaluaciones que se realizan al alero de Dipres representan parte importante de lo que compone el Sistema evaluativo en Chile, por lo que marca la pauta respecto a los criterios técnicos y su uso, destinado en apoyar la discusión presupuestaria. Este foco en el gasto marca en parte la concepción de uso de la evaluación, por lo cual la discusión respecto a si es Dipres la institución más idónea para liderar las evaluaciones de este carácter, sigue abierta. Vale agregar que la discusión en torno a una agencia nacional de evaluación, cuya presencia en la agenda pública fue relevante el año 2013, se ha debilitado hacia el presente.

"Yo te diría que un poco lo interesante es como una figura como la que tiene Canadá, por ejemplo, que tiene este centro de evaluación a nivel gubernamental, pero que también tiene como un componente universitario, académico, que es parecido a CONEVAL [de México]⁶ (...) que hace este como chequeo y balance respecto de la transparencia y la calidad, el uso, y que está por encima del tema del gasto, y por lo tanto no tan dirigido con esa perspectiva. Y que te permite, por lo tanto, tener un concepto de uso de la evaluación para políticas públicas, y un tema más de transparencia, más de investigación evaluativa, que no lo tiene, por ejemplo, la Dipres. Entonces uno ve que la Dipres en el fondo no le puedes pedir más, porque yo siento que tiene un foco centrado en el gasto. Claramente es eso. O sea, no hay nada de malo, es así. Lo otro, claro, son las instancias como ustedes, por ejemplo, que están trabajando en investigación de evaluación, pero cómo eso se junta con la evaluación gubernamental, por ejemplo, la evaluación de políticas. Ahí está el gran desafío". (Entrevista E_MCE10_08)

En línea con lo anterior, dentro de los evaluadores entrevistados que provienen de disciplinas de las ciencias sociales, se halló que Dipres tiene una escasa valoración por las

⁶ Entre corchetes, aclaración propia.

metodologías cualitativas para evaluar. Esto se explica por su afinidad con lo cuantitativo y los aspectos financieros del programa. Para aquellos, sobre todo quienes son próximos al mundo académico, se reconoce que la ausencia de lo cualitativo supone un sesgo o una limitación en una evaluación. En este sentido, algunas de las pocas críticas a Dipres, refieren a la necesidad de profundizar en el conocimiento en terreno de los procesos y sujetos que están siendo evaluados.

"Yo encuentro que DIPRES no le entrega el valor que tiene lo cualitativo para entender los procesos, y al final eso lo único que hace es tener información sesgada o parcial de los procesos, porque al final te quedas con lo que piensa el nivel central y lo que llegas a obtener de lo que pasa en el terreno o en la mano media es muy limitado". (Entrevista E_MCS03_03)

Sobre la posibilidad de realizar estudios complementarios, los evaluadores valoraron su posibilidad, aunque con distinta apreciación entre quienes señalaban haberlo incorporado, a diferencia de quienes lo veían como poco probable. Para los primeros, un ejemplo de estudio fue la realización de encuestas a usuarios, con el fin de observar valoraciones sobre el programa (su calidad y lo oportuno del servicio), que de éste tienen los usuarios, además de detectar posibles problemas de procesos. También señalaron haber solicitado estudios para la sistematización y análisis, para el caso de encuestas ya realizadas, pero donde faltaron esas etapas.

"Está la posibilidad. Ahora, yo te digo que va a depender mucho del criterio de las personas de Dipres que estén en ese momento, y de que tú compruebes obviamente, porque también es caro, de que es necesario hacerlo. (...) No te puedo decir cuántas veces se ha hecho, pero me consta que sí, que se ha hecho en programas y que es un elemento bien importante a considerar". (Entrevista E_MCE10_08)

Sobre el rol de Dipres en las recomendaciones finales, de lo observado en las entrevistas se halló que por parte de esta institución existe una desestimación para aquellas recomendaciones que luego deriven en cambios al presupuesto del programa. Esta situación es de conocimiento para los evaluadores, lo cual constituye una disposición previa respecto a las posibilidades de mejora.

"En base a mi experiencia, DIPRES es muy reacio a aceptar recomendaciones de política que impliquen aumento de recursos, entonces las recomendaciones tienden a estar sesgadas, o sea, si uno considera en realidad que el programa es valioso y que bueno, que debería ser quizás diseñado o reformado, normalmente ese tipo de recomendaciones traen aparejados un uso de recurso que de alguna forma DIPRES trata de reducirlo y de suavizar las recomendaciones que involucran un uso de recursos, yo creo que eso de alguna forma distorsiona o afecta negativamente las recomendaciones finales". (Entrevista E_HCE10_11)

Tanto Dipres como el organismo evaluado, no son ajenos a ciertas presiones externas, que tienen que ver con el ambiente político en los cuales se desenvuelven. Al respecto, hay evaluadores que comentan haber observado o sospechado respecto la participación de actores políticos en algunas decisiones, donde además los sectorialistas presupuestarios, poseen un rol más activo, señalando el cuidado sobre lo que se dice y el cómo se dice, da

cuenta del valor comunicativo de la evaluación, en tanto existen elementos más sensibles políticamente. Sin embargo, estas presiones nunca se transmiten al panel de evaluadores, al respecto señalan tener el respaldo suficiente para llevar a cabo sus funciones.

"A mí nunca tampoco me ha pasado que te digan "esta evaluación tiene que salir bien", "esta evaluación tiene que salir mal", no, nunca me ha pasado, pero sí influye digamos el origen de un programa o de una institución al momento de evaluar cuando estamos en el sector público, por lo general". (Entrevista E_MCE10_07)

8.3 Actores políticos

Dentro de su incorporación al ciclo presupuestario, los informes finales de las EPG se envían a las comisiones del poder legislativo correspondientes, para servir de insumo en la discusión presupuestaria. De igual forma está establecido que de ser requerido, el parlamento puede solicitar la presencia de los evaluadores para detallar algunos aspectos de la evaluación y del programa. De modo que los informes tienen circulación en el ámbito de la toma de decisiones políticas. Si bien la labor de quienes evalúan es de carácter técnico, la evaluación posee un origen y una condición política. Al respecto se profundiza respecto de la apreciación y perspectiva de evaluadores en torno a la recepción y uso de parte de actores políticos, especialmente aquellos relacionados al programa evaluado desde el gobierno y el poder legislativo.

"Para los propios parlamentarios, yo diría que necesitan tener rápida información, un resumen ejecutivo de 30 páginas es demasiado, es mucha información, una matriz de marco lógico es una cosa que nadie entiende (...) entonces creo que por tiempo, los informes de la Dipres dejan mucho que desear respecto de eso, y no solo la Dipres, yo no responsabilizo, sino que en términos gubernamentales, las propias instituciones, los ministerios, no tienen sus propias evaluaciones en sus propias páginas web, no hay una información rápida, accesible, que tú puedas decir, bien, a cuánta gente atiende este programa, cómo consideran los usuarios que este programa les ha servido para los objetivos para el cual se creó". (Entrevista E_MCE10_08)

"Yo sé que hay colegas míos que han sido llamados a alguna reunión del Parlamento por discusiones presupuestarias de algún programa en particular. En el caso de los programas que yo he participado, lo que pasa es que no han sido programas que hayan estado particularmente en la mira, pero yo supongo que se utiliza como insumo también". (Entrevista E_HCE10_11)

Asimismo, dentro del sector público, los resultados de una evaluación tienen algún grado de implicancia en la institución, en tanto pueden ayudar al programa a legitimarse frente a diferentes actores políticos. Este punto se vincula estrechamente con lo que es el uso simbólico de la evaluación. Además, programas con mucha visibilidad en un territorio particular pueden ser apropiados políticamente, y estar vinculados a personalismos, por

lo que hay apoyos políticos que son independientes del funcionamiento del programa mismo, así como su resultado en la evaluación.

“Los incentivos también están puestos ahí, tú quieres mostrar a tu opositor como que hizo las cosas mal y te quieres mostrar a ti como que hiciste las cosas bien”. (Entrevista E_HCEO3_12)

Sobre el apoyo político, se comprende que más allá de los esfuerzos propios del programa, es muy necesario dentro del ámbito de toma de decisiones, para que las mejoras se lleven a cabo se requiere voluntad política. En este sentido destacan especialmente los roles de las jefaturas de Dipres, los sectorialistas y los congresistas.

"El político, que si bien uno no habla con el congresista que es el que va a tomar la decisión de lucas, tienes que hacerle un informe a esa persona, también tienes que hablar con los jefes de Dipres y eso es clave, sin esa parte de decisión política institucional, veo difícil que se comprometan cambios". (Entrevista E_MCEO3_09)

Si bien los evaluadores reconocen que la evaluación en sí no es central en la toma de decisiones, sí refieren a que la relevancia puede ser mayor cuando se evalúa un programa grande (de presupuesto, de amplio despliegue de recursos humanos, de nivel nacional, etc.), o si éstos poseen el cariz político de alguna autoridad particular porque lo haya creado o impulsado especialmente. Esto es apreciable a nivel discursivo, sin embargo, entre los evaluadores nadie ha acusado intervencionismo respecto a los resultados de la evaluación.

Otro aspecto relevante refiere a las consecuencias de los cambios de gobierno en los cargos asociados a las labores de la evaluación, lo cual puede generar vacíos en la continuidad de algunos procesos.

"Los cambios de gobierno son siempre un problema, que hubo un cambio, cambiaron a la persona encargada, o te la cambian entre medio, o sea, más que la cambien entre medio, el cambio de gobierno es en marzo, la cuestión viene avanzando y en abril te la sacan, ahí se produce una tensión porque de repente quedan vacíos". (Entrevista E_HCS10_05)

Respecto a las falencias de este sistema, dentro de los hallazgos se refiere a la falta de una mirada global que dé cuenta del estado del problema público que se busca resolver, más allá del programa mismo. Esto, sumado a las distorsiones mencionadas sobre el hecho de que sea la Dirección de Presupuestos quienes mandaten las evaluaciones, promueve la necesidad de que sea una agencia estatal independiente la que se encargue de las evaluaciones, sus usos y consecuencias, como un tópico que se repite en las entrevistas, sobre todo cuando quienes las refieren son personas con amplia trayectoria en investigación evaluativa.

8.4 Usuarios de programa y sociedad civil

Al ser consultados respecto a la participación de beneficiarios y actores de la sociedad civil, los entrevistados refirieron la nula o poca participación de estos actores. Al respecto, han expresado ampliamente que no conocen instancias donde los resultados se difundan activamente hacia usuarios o a la sociedad civil en general. Sin embargo, se observa una valoración en que estos actores puedan ser incorporados a la evaluación, o que se fomente el uso de sus resultados, como forma de otorgar dinamismo y que puedan contar con información empírica respecto de los procesos y resultados del programa. Además de la publicación los entrevistados, reconocen que rara vez se incluyen a los usuarios u otros actores en etapas previas o dentro de la evaluación.

"En términos gubernamentales, las propias instituciones, los ministerios, no tienen sus propias evaluaciones en sus propias páginas web, no hay una información rápida, accesible, que tú puedas decir, bien, a cuánta gente atiende este programa, cómo consideran los usuarios que este programa les ha servido para los objetivos para el cual se creó". (Entrevista E_MCE10_08)

Si bien existe transparencia activa, ya que los informes finales se publican en el sitio web de Dipres, aún queda excluida una parte de la población sin acceso a internet, o que desconoce la existencia de este proceso y su publicación. Además, que el lenguaje técnico del informe puede dificultar la comprensión y uso por parte de actores no especializados. Con base en los hallazgos, se requerirían estrategias de difusión para ciudadanos que puedan estar vinculados con el programa, ya que si bien hay un criterio de transparencia en general éstos se desconocen.

"Creo que va a depender mucho, justamente, de eso, de quién lidere. O sea, de cuáles son las motivaciones y los incentivos que hay. Yo creo que, de todo punto de vista, hacer participar a los usuarios de tu programa o de tu política, siempre va a haber un nivel de ganancia. Esto, aunque tú les cuentes que no tuviste los resultados con que te habías comprometido. Eso incluso puede ser más positivo que si le estamos ocultando información". (Entrevista E_MCE10_08)

En este sentido, las evaluaciones son un instrumento relevante, y es probable su apreciación por parte de estos actores rezagados, como los usuarios de los programas, se interesen en saber cómo funciona la administración de los recursos que se les destinan, así como si la evaluación tiene un buen o mal resultado.

"Yo creo que, en cada estudio, sobre todo estos complementarios que se hacen dentro del modelo Dipres tiene que llegar los resultados a los participantes y a los beneficiarios directos, tienen que saber cómo se está llevando a cabo este programa, este proceso y aun cuando sea cuantitativa, también, es súper importante saber cuántos entran, cuántos salen, cuántos mejoran y eso es súper importante y ese mapeo hay que mostrarlo". (Entrevista E_MOD10_14)

Sin perjuicio de que existen organizaciones de la sociedad civil que tienen acceso y capacidad técnica para el uso de las evaluaciones, aun así, pareciese ser que la evidencia

generada cuenta con un escaso nivel de especificación, y su orientación se enfoca primordialmente al tema del gasto, por lo que podría resultar insuficiente y un desincentivo al uso de la evaluación. Además, esta limitación en la información implica que el manejo de información procesada, pero no acceso a bases de datos.

"La sociedad civil yo creo que están muy interesados en este tipo de cosas, y por sociedad civil me refiero a asociaciones, a think tanks, a centros de estudios, sí están muy interesados. Y otra sociedad civil como la asociación comunal que es ya beneficiario directo de un programa, yo creo que a menos que se decida explícitamente incluirlo, no lo van a ver". (Entrevista E_MCE03_09)

"Yo diría que al menos lo que corresponde a la Dipres, es una evaluación que está muy orientada a tomas de decisiones en el ámbito presupuestario, entonces claro yo diría que (...) si fuéramos un país un poco más decente y tuviéramos una sociedad civil con financiamiento público, sin duda que estas evaluaciones serían parte importante de la información con la cual trabajan para hacer incidencia política. Pero como eso en Chile está dado por la capacidad de autogestión, yo diría que eso se debilita bastante". (Entrevista E_HCS10_04)

Se observa que las evaluaciones son parte de las estrategias que tienen los equipos para apoyar las decisiones que toman, por lo cual los ministerios y organismos que administran los programas licitan evaluaciones internamente, pero cuyos resultados no son publicados. Para este caso no existen mecanismos de transparencia. Dentro de la administración pública las evaluaciones que realiza Dipres son una excepción, ya que su publicación y uso está establecida por ley.

"Puedes ir a todas las evaluaciones que se han hecho en la Dipres. Pero en las otras, a veces las suben, a veces las bajan, o dependiendo de los resultados también están o no están, si también me ha pasado en evaluaciones que me han dicho "no, es que esto no"". (Entrevista E_MCS03_03)

Sin embargo, usos por parte de la sociedad civil, organizada o no, queda ajeno de consideración gubernamental, pareciera ser más bien un cuestionamiento desde quienes podrían usar esta información, como son actores de la academia y organizaciones interesadas en el funcionamiento de los programas. Ciertamente, éste suele ser una caja negra, con contadas excepciones, entre las que destaca la EPG. Vale agregar que los programas no suelen proveer acceso respecto a datos de cobertura ni funcionamiento administrativo del programa.

[Sobre usuarios de programas y actores de sociedad civil] "Habría como que pensar en cómo incorporarlos, pero darle más exposición, si hay un estudio, no sé cuántos dientes tienen ¿cachai? Si ese es el tema, qué va a pasar, qué van a reclamar, van a twittear al respecto. Puede que eso tenga algún efecto, pero al final (...) no sé, puede que sí, pero me caben mis dudas". (Entrevista E_HCE03_12)

Se debe considerar que en los últimos años, o décadas, han aparecido nuevas formas de manifestación y organización en torno a problemáticas y demandas particulares, que

abordan múltiples aspectos de la vida social, así como de los problemas públicos que la actividad política busca resolver, en este sentido, no sólo los usuarios de los programas parecieran ser los únicos actores de base relevantes, sino que además estos nuevos actores, de una complejidad y nivel de organización mayor, quienes concretan un nivel de involucramiento a tener en consideración.

"La sociedad civil se moviliza en todo lo que ha podido movilizarse, pero también creo que es responsabilidad de parte de los diseñadores de la evaluación (y me involucro también) tener en cuenta la divulgación de los resultados a todas las instancias posibles que participan, o que pueden sentirse vinculadas a la evaluación". (Entrevista E_MCS10_01)

"Yo creo que cuando hay un tema público álgido, se buscan las evaluaciones de la Dipres, y yo creo que ahí hay un sustento que es súper interesante. Y favorece que haya controversia, que haya duda, que la gente se ponga a analizar los resultados, y eso yo creo que es súper favorable". (Entrevista E_MCE10_08)

Por lo tanto, vale considerar el potencial surgimiento de más actores que hagan uso de las evaluaciones como parte de las necesidades y tendencias de una sociedad civil más involucrada y participante en los procesos de política pública.

9. Conclusiones

El presente informe es resultado de un proyecto de investigación que pone el foco en el rol de los evaluadores dentro del actual Sistema de evaluación en Chile, con el propósito de describir algunas dimensiones sobre la incidencia de la investigación evaluativa, considerando el instrumento EPG de Dipres, debido a su relevancia. Para ello, en primer lugar, se han identificado y descrito los tipos de uso de la evaluación que están presentes. Por otro lado, la identificación de los actores relevantes y potencialmente relevantes para el mismo.

Se puede concluir que la Evaluación de Programas Gubernamentales, es un instrumento de evaluación complejo, que se ha ido perfeccionando a lo largo de su implementación, y que es considerada una herramienta indispensable para la generación de conocimiento y evidencia para la toma de decisiones, tanto como insumo en la discusión política respecto al presupuesto nacional, como para mejorar aspectos del programa evaluado.

En este sentido, los hallazgos se corresponden con la literatura internacional, al destacar el profesionalismo y el asentamiento de este tipo de procesos evaluativos en la región. Además, la incorporación de metodologías recomendadas por organismos supranacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la CEPAL, sumado a la capacidad técnica instalada en las instituciones que componen el aparato gubernamental, dotan de validez tanto al instrumento como a quien los implementa: la Dirección de Presupuestos.

Dentro de la justificación de este estudio, se señala que, a pesar de estas características, el instrumento EPG, así como el Sistema evaluativo mismo, dentro de Dipres, posee falencias que dependen de otros factores, y además es susceptible de mejorar las potencialidades en cuanto al uso que se le da al proceso de la evaluación, y a los resultados generados. Al respecto, un análisis que considerase a quienes realizan la evaluación desde una perspectiva externa, resultó ser adecuado para analizar los tipos de uso, así como la participación de diversos actores.

Estos elementos son parte de una administración pública que puede mejorar el ciclo de la política pública a través de la evaluación. Para esto es necesario mejorar los procesos evaluativos, y promover un uso más extenso e intensivo a los instrumentos existentes, como el EPG, sin embargo, parte de la evidencia ha identificado y descrito varios elementos que componen estas debilidades.

Sobre el uso de las evaluaciones, se observa la presencia del uso instrumental, a través de los Compromisos institucionales, donde se involucran indirectamente evaluadores, y que luego son definidos y desarrollados por la Dipres y el organismo evaluado. Al estar definido por ley, este proceso es consecuencia directa de la evaluación, y constituye uno de los elementos más valorados de la EPG, aunque se hallaron debilidades en el sistema de seguimiento de los compromisos. Además, el manejo y distribución de los recursos quedan excluidos de las recomendaciones y mejoras de la evaluación, lo cual compone una limitación relevante.

Respecto al uso conceptual, al ser un tipo de uso indirecto, no es posible medirlo ni referirlo directamente, sin perjuicio de que algunos procesos de la evaluación, como la revisión del diseño del programa, o la incorporación de criterios de expertos en el panel de evaluadores, componen parte importante del ambiente donde se puede desarrollar este tipo de uso.

Sobre el uso simbólico, se halló este tipo de uso por parte de los organismos evaluados para legitimar su gestión, y para aquellos actores políticos que se han vinculado a éstos. No se observaron malos usos de la evaluación debido a la rigurosidad técnica y la externalidad de los evaluadores.

Estos usos muchas veces están condicionados por una serie de factores, que pueden ser mejorados de manera independiente, como aumentar la información disponible sobre los programas, y la instalación y profundización de una cultura de la evaluación.

Dentro de los actores institucionales, se establecieron apreciaciones respecto del organismo evaluado y la institución mandante, respectivamente, y la relación que se establece entre ambas y el panel de evaluadores. Los primeros, quienes administran el programa, presentan disímiles niveles de experiencia y capacidades instaladas para la evaluación, lo cual se traduce en culturas evaluativas de diferente desarrollo. Una posible causa es la percepción que se tiene sobre el proceso mismo, donde se hizo referencia a matices entre un temor a las consecuencias de un mal resultado, como recortes de presupuesto, y la valoración por la posibilidad de mejora que se deriva de este proceso. Otro factor se debe a las capacidades del programa de atender la evaluación, a través de la existencia de Departamentos de estudios, planificación o evaluación, así como a la calidad de la información de la que dispongan. Los evaluadores deben actuar con flexibilidad, y crear un ambiente de confianza y colaboración, para evitar los obstáculos mencionados.

Sobre la institución mandante, Dipres, se observa el alto grado de responsabilidad sobre el proceso de la evaluación, respecto a la definición del panel de evaluadores, ser intermediario entre éstos y el organismo evaluado, y la selección de recomendaciones y definición de los Compromisos institucionales. Además, se destaca como un factor relevante, el hecho de que quien mandata la evaluación, es quien propone el presupuesto público, lo cual genera una concentración del poder de decisión, y puede motivar los temores del organismo evaluado. Como ya se refirió, Dipres es poco receptivo ante recomendaciones que impliquen modificaciones en el presupuesto asignado al programa, debido a que el criterio de eficiencia es parte de sus valores institucionales (aunque tal modificación presupuestaria sería la respuesta ad hoc a la resolución de determinadas debilidades de los programas).

En la definición de actores relevantes, es decir, aquellos que son importantes cuando se indaga respecto del uso de la evaluación, se ha optado por consultar a los entrevistados respecto de los actores políticos, y de los beneficiarios de los programas u otros actores de la sociedad civil. Para los primeros, la EPG supone un insumo de consideración en la discusión del presupuesto público. En ésta, desde Dipres, el gobierno propone un presupuesto para el año siguiente, el cual se discute y vota en el congreso, quienes reciben los informes finales de la evaluación, para considerarlos (mas no se ha accedido a conocer el real uso que los parlamentarios realizan de las evaluaciones). Se observa que la evaluación es apenas un insumo, de escasa relevancia, dentro de otros que componen los

criterios de la decisión pública. Además, la extensión y el lenguaje técnico del informe de la evaluación dificulta su uso por parte de actores que no están familiarizados con este instrumento.

Los otros actores relevantes, conceptualizados como beneficiarios de los programas y otros actores de la sociedad civil, poseen escasa relevancia y participación en las evaluaciones, y en el uso de los resultados de esta. No obstante, resultó ser una consulta adecuada, ya que en gran medida los evaluadores consultados consideraron que la incorporación de estos actores, tanto a los procesos como a la difusión de los resultados de la evaluación, era de alta importancia para la evaluación misma, así como para los objetivos públicos por las que se implementa. Se valora la necesidad de atender al interés de nuevos actores sobre el funcionamiento y problemas que tengan los programas. Además, se destacan problemas en el acceso a la información y su comprensión.

Los resultados de este estudio pretenden dar cuenta de la diversidad de limitaciones existentes respecto a la investigación evaluativa, particularmente en el instrumento de la EPG. Se pretende que estos hallazgos puedan resultar como insumo para nuevos estudios, que incorporen elementos que aquí pudieron ser apenas enunciados, pero que requieren de nueva evidencia y desarrollo, sobre todo en lo que refiere al uso de las evaluaciones, la participación ciudadana, la incorporación de nuevos actores, la consideración de nuevos tipos de evidencia y metodologías, y una mejor coherencia entre los problemas públicos, y la respuesta del Estado ante éstos.

Del mismo modo, se pretende que los resultados de este proyecto puedan nutrir una discusión tanto académica como pública, en la que participen y se expresen diversos actores, como los mencionados en el análisis, para promover una evaluación de programas y políticas públicas que sea más efectiva para la creación de valor público, responder a las demandas de la ciudadanía, y mejorar la calidad de vida de la población.

10. Bibliografía

- AEVAL. (2019). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas* (Vol. 53, Issue 9). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Alkin, M. C., & King, J. A. (2017). Definitions of Evaluation Use and Misuse, Evaluation Influence, and Factors Affecting Use. *American Journal of Evaluation*, 38(3), 434–450. <https://doi.org/10.1177/1098214017717015>
- Alkin, M. C., & Taut, S. . (2003). Unbundling evaluation use. *Studies in Educational Evaluation*, 29, 1–12.
- Arenas, A., & Berner, H. (2010). *Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. División de Control de Gestión.
- Banco Mundial. (2005). *Chile: Estudio de Evaluación de Impacto el Programa de Evaluación de Programas* (Issue Informe No. 34589-CL).
- BID. (2015). Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. In J. Kaufmann, M. Sanginés, & M. García Moreno (Eds.), *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0000016>
- Cardozo, M. (2015). *Institucionalización de procesos de evaluación. Calidad y utilización de sus resultados* (Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco (ed.)). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Cejudo, G. M., & Trujillo, C. M. (2011). De las Recomendaciones a las acciones: La experiencia del Premio 2011. *Vasa*. <http://medcontent.metapress.com/index/A65RM03P4874243N.pdf>
- Guerra, C., & Araya, G. (2011). Los Desafíos de la Evaluación Institucional en Chile Herramientas Utilizadas y Nuevos Horizonte. *Revista Políticas Públicas*, 4, N.2, 39–52.
- Irarrázaval, I., & De los Ríos, B. (2015). Una construcción dinámica: El sistema de monitoreo y evaluación de Chile. In G. Pérez Yarahuán & C. (editoras) Maldonado Trujillo (Eds.), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina* (pp. 113–148). Centro de Investigación y Docencia Económicas-Centro CLEAR para América Latina.
- Johnson, K., Greenseid, L. O., Toal, S. A., King, J. A., Lawrenz, F., & Volkov, B. (2009). Research on Evaluation Use. *American Journal of Evaluation*, 30(3), 377–410. <https://doi.org/10.1177/1098214009341660>
- King, J. A., & Alkin, M. C. (2018). The Centrality of Use: Theories of Evaluation Use and Influence and Thoughts on the First 50 Years of Use Research. *American Journal of*

- Evaluation*, 40(3), 431–458. <https://doi.org/10.1177/1098214018796328>
- Lemire, S., Peck, L. R., & Porowski, A. (2020). The Growth of the Evaluation Tree in the Policy Analysis Forest: Recent Developments in Evaluation. *Policy Studies Journal*, 48(S1), S47–S70. <https://doi.org/10.1111/psj.12387>
- Olavarría, M. (2012). La evaluación de programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos evaluados. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 54.
- Patton, M. Q. (2018). Evaluation Science. *American Journal of Evaluation*, 39(2), 183–200. <https://doi.org/10.1177/1098214018763121>
- Pérez Yarahuán, G. (2020). La evaluación como un proceso de aprendizaje y transformación para la toma de decisiones. In N. (coordinador) Neirotti (Ed.), *Evaluación y Toma de decisiones. Diálogos entre políticos y académicos para fortalecer la democracia* (1a ed., pp. 137–146). Universidad Nacional de Lanús.
- Pérez Yarahuán, G., & Maldonado Trujillo, C. (editoras). (2015). *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina* (p. 422). https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4440/Panorama_completo.pdf
- Peroni, A., & Páez, K. (2019). *La evaluación en medio del presupuesto y la institucion*. 0–16.
- Rodríguez Ariza, C., & Monterde Díaz, R. (2014). El uso de las evaluaciones en la ayuda al desarrollo. El caso de la cooperación española. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 0(3), 221–258. <https://doi.org/10.5944/reppp.3.2014.13366>
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración* (Ministerio).
- Weiss, C. (2015). Preparando el Terreno. In C. Maldonado & G. Pérez (Eds.), *Antología sobre evaluación: La construcción de una disciplina* (pp. 43–83).

8. Anexos

Anexo I. Cuestionario Fase I

Cuestionario para Evaluadores/as en Chile

El Núcleo Interdisciplinario de Investigación Evaluativa, Orientada a la Decisión Pública, de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, se encuentra realizando el estudio “Delimitación del campo de la investigación evaluativa, desde la perspectiva de sus ejecutores” financiado por el FINP-2020 (Fomento a la Investigación de Núcleos y Programas de Facso-2020). En dicho marco, el presente cuestionario tiene como objetivo caracterizar el perfil de quienes se desempeñen o hayan desempeñado como evaluadores/as de programas y proyectos públicos o privados en Chile.

La duración aproximada de la encuesta es de 5 minutos. La participación en este cuestionario es totalmente voluntaria y no supone obligaciones posteriores con el Núcleo y sus participantes. La información proporcionada será utilizada sólo para fines del estudio.

Si Ud. conoce a otro/a profesional del área de la evaluación que le podría interesar responder esta encuesta, no dude en facilitarnos su contacto para invitarle, o compartirle directamente esta encuesta, la cual estará abierta hasta el miércoles 9 de Septiembre de 2020.

Cualquier pregunta que Usted desee hacer puede dirigirla al remitente de este correo: evaluacionchile@facso.cl. Agradecemos de antemano por su participación. Dra Andrea Peroni Coordinadora NIIE-DP aperoni@uchile.cl

Dirección de correo electrónico *

1. ¿Acepta participar voluntaria y confidencialmente en la investigación respondiendo estas preguntas? *

Sí
No

2. ¿Ha participado en evaluaciones de programas y/o proyectos en Chile? *

Sí
No

3. Nombre y Apellido *

4. ¿Con qué género se identifica? *

Hombre
Mujer
Otro

5. Marque en cuál tramo etario se ubica Ud. *

29 o menor
Entre 30 y 39 años
Entre 40 y 49 años
Entre 50 y 59 años
Entre 60 y 69 años
70 años o mayor

6. Indique su región de residencia *

Elegir

7. Profesión y títulos académicos *

8. Indique sus niveles educativos completados (puede indicar más de uno). *

Pregrado
Diplomado
Magíster
Doctorado
Post-doctorado
Otros:

9. Institución en la que trabaja. (Puede seleccionar más de una opción. Si actualmente no trabaja indicarlo). *

Institución del aparato estatal
Empresa o negocio
Institución académica
Consultora
Organización de la Sociedad Civil
Agencia de Naciones Unidas u organismo de cooperación internacional
Independiente
Actualmente no trabajo

Otros:

10. Del siguiente listado marque aquellas actividades de formación en evaluación que Ud. ha cursado o se encuentra cursando (puede marcar más de una) *

Talleres/Seminarios
Asignatura dentro de un plan de estudios
Curso
Diplomado
Postítulo
Magíster
Doctorado
No tengo
Otros:

11. ¿Por cuántos años aproximados ha desarrollado evaluaciones? *

2 años o menos
Entre 3 y 5 años
Entre 6 y 10 años
Más de 10 años

12. ¿En cuántas evaluaciones ha trabajado en los últimos 2 años? *

Ninguna
Entre 1 y 2
Entre 3 y 6
Más de 6

13. A continuación se presenta un listado de instituciones. Si usted ha participado como evaluador/a en alguna de ellas, por favor indique qué metodologías ha implementado. En el caso que no haya realizado evaluaciones para esa institución, marque la opción de la última columna. *

Institución	Investigación con sólo metodologías cuantitativas	Investigación con sólo metodologías cualitativas	Investigación con metodologías mixtas	No aplica
Dirección de Presupuesto (DIPRES)				
Ministerio de Desarrollo social y Familia				
Otro ministerio de gobierno				
Institución pública subnacional (Municipio, Intendencia, SEREMI, etc.)				
Empresa o negocio				
Agencia de Naciones Unidas u organismo de cooperación internacional				
ONG o Fundación.				
Institución educativa (escuelas, universidades, etc.).				

14. A continuación se presenta un listado de instituciones. Si usted ha participado como evaluador/a en alguna de ellas, por favor indique qué técnicas de producción de datos ha utilizado de manera MÁS FRECUENTE. En el caso que no haya realizado evaluaciones para esa institución, marque la opción de la última columna. *

Institución	Encuesta	Entrevista	Grupos focales o Grupos de	Observación	Registros administrativos y datos	Análisis Documental	Otro	No aplica
Dirección de Presupuesto (DIPRES)								
Ministerio de Desarrollo social y Familia								
Otro ministerio de gobierno								
Institución pública subnacional								

(Municipio, Intendencia, SEREMI, etc.)								
Empresa o negocio								
Agencia de Naciones Unidas u organismo de cooperación internacional								
ONG o Fundación.								
Institución educativa (escuelas, universidades, etc.).								

15. En base a su experiencia en evaluaciones en los últimos 5 años, ¿qué tan frecuentemente ha utilizado metodologías cualitativas de investigación? *

Siempre

La mayoría de las veces

Algunas veces

Rara vez

Nunca

16. ¿Cuál es o son las metodologías que Ud. más ha desarrollado en evaluaciones? (su especialidad en cuanto a experiencia o formación) *

17. ¿Está Usted interesado/a en conocer los resultados de esta investigación? *

Sí

No

Anexo II. Códigos y composición de la muestra. Fase 2

Tabla 4: Presentación de la Muestra

Código caso	Sexo	Área formación profesional	Años de experiencia en evaluación
E_MCS10_01	Mujer	Cs. Sociales	Más de 10 años
E_MCS10_02	Mujer	Cs. Sociales	Más de 10 años
E_MCS03_03	Mujer	Cs. Sociales	De 3 a 10 años
E_HCS10_04	Hombre	Cs. Sociales	Más de 10 años
E_HCS10_05	Hombre	Cs. Sociales	Más de 10 años
E_HCS03_06	Hombre	Cs. Sociales	De 3 a 10 años
E_MCE10_07	Mujer	Economía	Más de 10 años
E_MCE10_08	Mujer	Economía	Más de 10 años
E_MCE03_09	Mujer	Economía	De 3 a 10 años
E_HCE10_10	Hombre	Economía	Más de 10 años
E_HCE10_11	Hombre	Economía	Más de 10 años
E_HCE03_12	Hombre	Economía	De 3 a 10 años
E_HOD10_13	Hombre	Otras disciplinas	Más de 10 años
E_MOD10_14	Mujer	Otras disciplinas	Más de 10 años

Fuente: Elaboración propia.

Anexo III. Carta de Consentimiento Informado

Consentimiento Informado para Entrevista

Estudio “Delimitación del campo de la investigación evaluativa, desde la perspectiva de sus ejecutores/as”

Investigador Responsable: Dra. Andrea Peroni

Propósito y descripción de la Investigación

Usted ha sido invitada/o a participar en la presente investigación que es organizada por el Núcleo Interdisciplinario de Investigación Evaluativa, Orientada a la Decisión Pública (NIIE-DP) de la Universidad de Chile. El objetivo de este estudio es describir las prácticas que los/as evaluadores/as desarrollan en el campo de la investigación evaluativa, a fin de determinar las fortalezas, limitaciones y desafíos que presenta dicha práctica para la comunidad de investigadores, así como para la toma de decisiones públicas. De este modo, se busca contribuir con propuestas que mejoren los estándares de la investigación evaluativa para reforzar la aplicación de conocimientos producidos en ella.

Se le ha invitado a participar en calidad de entrevistada/o para conversar respecto a su experiencia como evaluador/a experto en diferentes instituciones de carácter público o privado. La duración de estas entrevistas es de 45 a 60 minutos aproximadamente. Usted puede detener o interrumpir la entrevista en cualquier momento si lo estima necesario. Las entrevistas se llevarán a cabo a través de una plataforma de videoconferencia, para lo cual es indispensable la grabación del audio y/o video de los encuentros, sujeto a los protocolos de confidencialidad.

Su participación en esta investigación es completamente voluntaria. Usted tiene derecho a omitir alguna pregunta que le pudiese incomodar, así como terminar la entrevista cuando lo desee sin consecuencias para usted.

Confidencialidad

La grabación y transcripción de la entrevista será almacenada en una plataforma segura, y con acceso de la investigadora responsable, y el equipo del núcleo encargado del proyecto. El material será utilizado para fines académicos del proyecto y del NIIE-DP. En las transcripciones su nombre será reemplazado por un seudónimo, y se reemplazará o eliminará cualquier referencia que pueda identificarle. Del mismo modo, toda publicación o presentación de esta investigación no incluirá su nombre ni información que pueda identificarle. Además, si durante la entrevista usted menciona alguna información que no crea pertinente, usted podrá solicitar al entrevistador que elimine dicho contenido.

Información de contacto

Si usted tiene cualquier duda sobre este estudio, puede comunicarse con la coordinadora del proyecto, la Dra. Andrea Peroni, al correo electrónico: aperoni@uchile.cl.

Declaración de Consentimiento Informado

Al firmar, declaro que he leído este documento, se me ha explicado el propósito de esta investigación, sus condiciones e implicancias, y acepto participar de este estudio voluntariamente. Se me ha informado que tengo el derecho a reevaluar mi participación según mi parecer. Acepto el uso de la información que entregue para fines académicos.

(Firma entrevistado/a)

(Firma coordinadora del proyecto)

(Fecha)