



**FLACSO – CHILE  
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN**

**MAGÍSTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO**

**LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DESDE LA  
PERSPECTIVA DEL SUJETO Y LA BRECHA CON  
LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL**

**TESIS PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO**

**PROFESOR GUIA**

**SR. LUCIANO TOMASSINI OLIVARES**

**ALUMNO**

**SR. LUIS FELIPE DE LA VEGA RODRÍGUEZ**

**- ENERO 2007 -**

**FLACSO-CHILE  
UDEC**

**LA  
EVALUACIÓN  
DE PROGRAMAS  
DESDE LA  
PERSPECTIVA  
DEL SUJETO Y  
LA BRECHA CON  
LA  
PERSPECTIVA  
INSTITUCIONAL**

**LUIS FELIPE DE LA  
VEGA RODRÍGUEZ**

**2007**

Este trabajo no lo habría podido terminar sin  
tu luz y compañía.  
Gracias, Paula

## I.- ÍNDICE

<b>Sección</b>	<b>Nº página</b>
<b>I.- Índice</b>	<b>3</b>
<b>II.- Definición del Problema de Investigación</b>	<b>5</b>
El Programa gubernamental como relación entre un producto y un usuario	5
La evaluación de un programa gubernamental	6
La perspectiva institucional en la evaluación de programas gubernamentales en Chile: el caso de las evaluaciones de programas gubernamentales de DIPRES	11
¿Cuál es la utilidad de reconocer la perspectiva no institucional en las evaluaciones de DIPRES?	13
Pregunta de Investigación y Objetivo General y específicos	14
Hipótesis General de la Investigación	15
<b>III.- Marco Teórico de la Investigación</b>	<b>16</b>
Primera sección: Evaluación de Programas gubernamentales ¿Cuáles son sus componentes?	16
Segunda sección: Aproximación a la perspectiva institucional y a la mirada que tiene ella en el caso chileno.	22
Tercera sección: la perspectiva no institucional: los usuarios de los programas gubernamentales	36
<b>IV.- Marco Metodológico</b>	<b>52</b>
<b>V.- Resumen de los resultados obtenidos</b>	<b>56</b>
Estudio de caso 1: Evaluación del Programa Sendero de Chile	57
Estudio de caso 2: Evaluación del Programa Reinserción Laboral en Medio Libre.	100
<b>VI.- Análisis de la información recolectada</b>	<b>122</b>
1 a. Perspectiva Institucional: noción de evaluación	122
1 b. Perspectiva no Institucional: noción de evaluación	130
2 a. Análisis de las características de la perspectiva institucional en las evaluaciones	137
2 b. Análisis de las características de la perspectiva no institucional en las evaluaciones	141
<b>VII.- Conclusiones</b>	<b>144</b>
¿Puede una evaluación como la que realiza DIPRES incorporar o reducir la brecha entre la perspectiva institucional y no institucional?	151
<b>VIII.- Bibliografía</b>	<b>155</b>

## **Introducción.**

La presente tesis buscó aproximarse al análisis de uno de los principales nudos críticos de los procesos de modernización del estado: la relación entre estos y los sujetos. Para ello, se concentró en el análisis de un mecanismo como la evaluación de programas gubernamentales, entendiendo a los programas desde una perspectiva relacional, es decir, como un espacio en que se vinculan “productos” con usuarios.

Para realizar este trabajo, se escogió la labor evaluativa desarrollada por la Dirección de Prepuestos del Ministerio de Hacienda de Chile, institución que ha liderado importantes procesos en materia de modernización del estado en nuestro país. Específicamente se trabajó con la modalidad de Evaluación de Programas Gubernamentales, a través de la metodología del estudio de casos, reflexionando respecto de la evaluación de dos programas que cuentan con diferente tipo de usuario: el Programa Sendero de Chile, de CONAMA y el de Reinserción Laboral en Medio Libre, de Gendarmería de Chile.

El análisis de dichos casos se centró en la identificación y caracterización de la brecha existente entre la perspectiva evaluativa de DIPRES y los usuarios de los mencionados programas. La primera, fue definida como la Perspectiva institucional –es decir, donde el propio estado evalúa el trabajo del programa-, y a la segunda, Perspectiva no institucional –donde son los usuarios quienes evalúan el programa-.

A partir del análisis descrito, la presente investigación buscó conocer la utilidad que podría prestar a la evaluación de Programas Gubernamentales de DIPRES la visión, criterios de evaluación y análisis de los usuarios de los programas mencionados.

## II.- DEFINICIÓN PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.

### **El programa gubernamental como relación entre un producto y un usuario.**

A través de un programa gubernamental el estado busca intervenir una determinada realidad, de tal manera de generar un cambio en ella, que permita avanzar hacia el logro de la finalidad de una determinada política pública. Al respecto, Cohen y Franco (1997) señalan que un programa corresponde a la “traducción operacional de las políticas públicas a las que se asignan recursos para ponerlas en práctica”.

Además de ello, esta transformación, al estar ligada a una política pública, apunta hacia finalidades de orden superior, que están referidas al mejoramiento de las condiciones de los ciudadanos, lo que en la actualidad es definido como la generación de valor público. Éste corresponde, según Kelly y Muers (2003), a “el valor creado por el estado, a través de sus servicios, leyes, regulaciones y otras acciones”. Esto implica que las acciones de las instituciones del estado –entre ellas, los programas- tienen una finalidad última, que liga sus acciones a los requerimientos o necesidades de la ciudadanía, expresadas a través de una variedad de medios y reflejadas a través de las decisiones de los políticos electos. A partir de la creación de valor que genere el estado, entonces, éste adquiere y renueva su legitimidad ante la ciudadanía.

Así, al existir esta finalidad, observamos que **un programa gubernamental establece una relación entre un bien o servicio –que llamaremos en adelante producto- y un usuario.** De esta manera, es debido a esta relación que el resultado de un programa gubernamental conduce a la generación de valor público, puesto que liga la actividad gubernamental a los ciudadanos.

Debido al **carácter relacional del programa gubernamental**, necesariamente en cada diferente programa se generará una diferente relación entre un producto y un usuario. Tal como dice Hintze (2005), el carácter de esta transacción –y el acceso al valor público-, no siempre es el mismo, lo que dependerá justamente de las características del producto y las del usuario o receptor.

La existencia de una relación con las características descritas nos conduce a la pregunta sobre la forma de observar y analizar los resultados de un programa gubernamental y su aporte a la generación de valor público. A esta labor se dedica la función de la **evaluación**.

### **La evaluación de un programa gubernamental.**

Como decíamos, dentro del proceso de las políticas públicas, la función de la evaluación cuenta con un importante rol a la hora de reconocer cuáles fueron los logros y no logros de las iniciativas ejecutadas por el estado. De esta forma, la instancia de la evaluación desarrollada como labor gubernamental es un importante indicador de lo que los estados y los gobiernos piensan respecto de sus propias funciones y de las prioridades que establecen a la hora de analizar el resultado de una política.

De acuerdo a Serrano y Raczynski (2002), la función de la evaluación en las políticas públicas es el aprendizaje respecto de las acciones que el estado realiza para responder a los desafíos sociales que se imponen: enseñanzas que aporta la experiencia para hacerlo mejor, lograr políticas y programas más efectivos, más eficaces, eficientes, más costo- efectivos, más sustentables en el tiempo (2002, p. 3). De esta forma, la evaluación aporta a la rendición de cuentas, vela por el buen funcionamiento de las instituciones públicas, sus políticas y programas, y ayuda a controlar los abusos.

Las autoras citadas indican, además, que la evaluación no es un mero ejercicio técnico, debido a que tras de ellas siempre hay un marco de referencia, un propósito previo. Así, vemos que las características y finalidades de la evaluación de políticas públicas no adquieren una forma única, sino que más bien ésta se relaciona con la perspectiva desde la cual se defina. Si a ello sumamos nuestra definición de un programa gubernamental como una relación entre un producto y un usuario, tenemos más antecedentes respecto a que los resultados de una determinada labor estatal no necesariamente serán siempre observados de la misma forma.

De esta manera, -y siguiendo la lógica relacional del programa gubernamental-, proponemos un análisis que indica que considerando estos elementos, **la evaluación sobre los resultados en un programa gubernamental implica al menos la existencia de dos perspectivas sobre su cumplimiento: 1) la del estado, o institucional y 2) la de quienes reciben el bien o servicio entregado por el programa.**

**Frente a la existencia de las perspectivas señaladas, esta investigación se hace la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las similitudes y diferencias respecto de la evaluación de un programa gubernamental que pueden observarse entre ambas perspectivas?**

### **La perspectiva institucional y la evaluación.**

Hemos indicado que observaremos la mirada desde el estado como la perspectiva institucional. De acuerdo a March y Olsen, citados por Peters (2003), una institución es un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos, respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales; como también el conjunto de rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores. Este conjunto de elementos define una “lógica de lo adecuado”, es decir, aquello que se espera de parte de una determinada institución. De esta forma, la mirada institucional en nuestro caso será aquella por medio de la cual se analiza que una determinada acción gubernamental se ajusta a los criterios que el propio estado describe como propios de una acción adecuada.

Por lo tanto, y siguiendo con esta lógica, **la evaluación desde el punto de vista institucional tendrá como atributo el reconocimiento de si el proceder y los resultados de un programa gubernamental se ajustan o no a una determinada lógica de lo adecuado.**

### **La perspectiva no institucional y la evaluación.**

La perspectiva no institucional corresponderá, entonces, al usuario de un determinado programa gubernamental. Así, bajo la lógica de este último como relación, comprendemos que el rol del usuario es diferente al del programa, que es el que entrega un producto bajo una determinada lógica de lo adecuado. En el caso del usuario, su rol estará referido a la búsqueda del logro de una determinada finalidad, a través del programa.

De esta forma, los usuarios no observan el resultado de un programa gubernamental desde la mirada institucional del estado, sino más bien de la que atañe a las expectativas correspondientes al rol y la posición desde la que observan los procesos que viven como sujetos. En este sentido, como señalan Romero y Díaz (2002), los usuarios observan lo que acontece con un programa desde su “*mundo de la vida*”<sup>1</sup>, es decir, a partir de su vida cotidiana.

Por lo tanto, es posible que utilicen otros criterios de valor –tal vez menos estructurados– para definir su evaluación de los resultados obtenidos de la intervención gubernamental que

---

<sup>1</sup> Mundo de la Vida es un concepto de una gran carga teórica, trabajado por importantes autores, desde Habermas a fenomenólogos como Shutz, el sentido que le hemos dado para esta investigación es una simplificación, que sin embargo alude a la esencia de la propuesta de este concepto

les interesa. Así, la noción de evaluación de la manera en que la hemos definido, estará referida a una “dimensión cultural”, que se relaciona con la vida cotidiana, integrada por “motivos, emociones, significados, (...) que conducen a valoraciones, actitudes y comportamientos presentes en los sujetos involucrados en la acción social”. (2002, p. 12).

De esta forma, **la evaluación del usuario se definirá por los juicios que este realice y las significaciones que asigne respecto a lo que le entrega un determinado programa en su mundo de la vida.**

### **Operacionalización de las visiones: eficacia versus efectividad, ¿cuál es la brecha?**

Como hemos visto, en la observación y análisis de los resultados de un programa gubernamental, se “enfrentan” dos grandes perspectivas de criterios: **una institucional**, referida al nivel de logro de los resultados esperados del programa, y **una no institucional**, definida por los usuarios o receptores del bien o servicio.

Si nos introducimos en los criterios utilizados por ambas perspectivas para llevar a cabo una evaluación de programas, proponemos que desde la **perspectiva institucional**, el que se encuentra de manera más íntimamente ligado a la evaluación de los resultados del programa gubernamental es el de **eficacia**. De acuerdo a Cohen (1997), este concepto corresponde al “*grado en que se alcanzan los objetivos y metas del proyecto en la población beneficiaria en un período determinado, independiente de los costos que ello implique*”. Como vemos, este criterio alude a los resultados de las acciones del programa y a su ajuste a la expectativa institucional que se logra en el momento que se realiza la evaluación. Un concepto adicional que ayuda a seguir aclarando la idea de eficacia es el de preocupación por lo *outputs*, entendidos como los productos que se logran mediante el uso de los recursos.

De esta manera, en la presente investigación estimamos que este concepto nos aproxima de una manera “más pura” a las concepciones y expectativas de resultados de un programa gubernamental, ya que se desliga de otros elementos también muy importantes, pero que aluden a la gestión de la intervención, tales como la eficiencia o la economía.

Así mismo, si nos aproximamos a **la visión del usuario** y siguiendo su lógica de observación de la realidad, podríamos inferir que su criterio de evaluación no será tanto el de eficacia, tal como fue recientemente descrito, sino más bien cómo ese “output” produce

cambios que les sean beneficiosos. Por esta razón, estimamos que el criterio que más se acerca a esta noción es el de **efectividad**, descrito por Cohen como “*el logro concreto o las acciones concretas conducentes a ese logro concreto de los fines, objetivos y metas deseadas*”. Hemos optado por este concepto, porque pensamos que, desde la perspectiva no institucional de la que hemos hablado, el interés de este actor se encuentra más ligado a las variables por medio de las cuales este entienda que se han producido cambios que hayan satisfecho las expectativas del programa en cuestión, más que observar si efectivamente está logrando con eficacia los objetivos expuestos institucionalmente. Así, entendemos efectividad en el sentido de *outcomes*, o las consecuencias que se producen a través de los *output*. De esta manera, hemos tratado de utilizar un concepto que se ubique “al otro lado de la ventanilla.

De este modo, observamos que a través de la evaluación de los resultados se enfrentan productores y receptores con una disparidad de criterios, definidos desde sus propios intereses. Ello conduce –desde nuestra perspectiva- a una situación problemática, referida a los posibles ajustes o desajustes entre los criterios institucionales de logros o resultados de un programa y los utilizados por los receptores. Si existe un desajuste, estaríamos hablando de la existencia de una brecha entre la perspectiva institucional y la no institucional.

Antes de seguir con la definición más práctica de los elementos que entran en juego en el problema que estamos definiendo, es importante que nos preguntemos por qué es hoy socialmente importante cuestionarse sobre la proximidad de las perspectivas institucional y no institucional.

Al respecto, Lechner (1999) señala que las principales dificultades de la Reforma del estado responden a los importantes procesos que se encuentran en tensión a medida que la sociedad se moderniza. En líneas muy generales, este autor indica que con el avance del proceso de modernización en la sociedad se provocan dos tensiones centrales: la primera se produce entre la propia modernización, entendida como “racionalización de las estructuras y relaciones sociales acorde a una racionalidad medio-fin y su institucionalización como organizaciones relativamente autónomas” (1999. p.395) y la subjetivación comprendida como una creciente autonomía del individuo, que da lugar a un desarrollo más consciente y deliberado de identidades y pautas de acción social.

Por otra parte, la segunda tensión se produce entre los procesos de diferenciación e integración. Entendemos la diferenciación como una cristalización de racionalidades especializadas en sujetos e instituciones (esto último alude a la llamada lógica funcional de los sistemas sociales). Cuando hablamos del concepto de integración observamos el proceso opuesto, que busca que no se genere una disgregación social. Así, la integración se desarrolla cuando las personas y sistemas definen normas y valores que rigen la vida en sociedad.

Considerando estas grandes tensiones, Lechner explica que, por una parte, si la modernización se transforma en un fin en sí mismo –desvinculándose de los sujetos- esta correspondería a una “modernización sin modernidad”. Por su parte, el proceso de diferenciación social y sistémica, debe ser contenido no solamente a partir de una mera coordinación entre las lógicas funcionales, sino que debe incluir una labor que propenda a la integración social.

Por esta razón, el autor mencionado señala que el estado debe buscar establecer una mediación entre estas tensiones, fundamentalmente considerando el mundo de los sujetos y las exigencias de los sistemas funcionales. Así, además de coordinar las lógicas funcionales “el estado ha de representar también al mundo de los sujetos. Un estado que no contempla las demandas y motivaciones, los sentimientos y afectos de la gente, renuncia a una dimensión crucial del “todo” social” (1997. p.403).

Si analizamos los elementos que acabamos de describir, podemos concluir que esta labor del estado en el contexto actual se relaciona directamente con el concepto ya definido de valor público.

Habiendo analizado en profundidad y argumentado respecto a la importancia social de la consideración de la perspectiva institucional y no institucional en la evaluación de las políticas públicas y programas gubernamentales, a continuación describiremos qué elementos consideraremos de cada una de ellas para realizar nuestra investigación.

## **La perspectiva institucional en la evaluación de programas gubernamentales en Chile: el caso de las Evaluaciones de Programas Gubernamentales de DIPRES.**

En Chile, un organismo público que ha desarrollado un papel preponderante en los procesos de modernización del estado en las últimas décadas ha sido el Ministerio de Hacienda, específicamente la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Esta entidad, además, ha llevado a cabo un sistema de evaluación y control de gestión, en el que se incluye la Evaluación de Programas Gubernamentales.

La DIPRES tiene a su cargo, entonces, uno de los sistemas de evaluación de intervenciones gubernamentales más importantes en el funcionamiento de la administración pública. A través del trabajo de la División de Control de Gestión se ha desarrollado un Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por resultados, **que busca orientar la gestión gubernamental hacia los resultados** y elevar la efectividad y eficiencia del gasto (DIPRES, 2005). Para conducir los esfuerzos hacia ese objetivo, este sistema se desarrolla a través de diferentes metodologías.

Uno de estos mecanismos es la **Evaluación de Programas Gubernamentales de Dirección de Presupuestos de Chile (DIPRES)**<sup>2</sup>. Esta modalidad inició su trabajo en 1996, lapso en el que ha ido ganando legitimidad, debido a los buenos resultados obtenidos, la buena evaluación general de esta iniciativa, tanto de la propia DIPRES –debido a que su información se convierte en apoyo para la discusión presupuestaria en el Congreso- como del Banco Mundial, que señaló que es un sistema altamente estandarizado y disciplinario, lo que a juicio del Banco Mundial asegura estándares de calidad, costos y tiempos de cumplimiento de evaluaciones.

A partir del desarrollo de este sistema de evaluación se ha llevado a cabo un número cercano a los 200 en las EPG. A partir del análisis de estas evaluaciones, se extraen conclusiones y se proponen recomendaciones a las instituciones ejecutoras de dichas intervenciones. Éstas se materializan en Compromisos, los que deben ir cumpliéndose y exhibiendo sus resultados en los Balances de Gestión Integral, documento en el cual las instituciones públicas hacen un balance de su gestión para el Ministerio de Hacienda y el Congreso Nacional.

---

<sup>2</sup> Información sobre el funcionamiento de este sistema de evaluación extraída de “Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados”. División de Control de Gestión DIPRES, 2005. En [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)

### **La metodología institucional para llevar a cabo la evaluación de la perspectiva institucional: el Marco Lógico.**

Tal como lo definimos en un inicio, la evaluación desde la perspectiva del propio estado involucra una toma de posición y foco respecto a lo que deberá evaluarse. Para ejecutar esta evaluación, DIPRES tomó decisiones políticas y metodológicas, por medio de las cuales definió la mejor forma en que el estado podría aproximarse a conocer si los programas estaban o no cumpliendo con las expectativas que se esperan de ellos (lógica de lo adecuado). Esta “toma de posición” corresponde a la **perspectiva institucional**.

La Evaluación de Programas Gubernamentales busca llevar a cabo un proceso global integrado, por medio del cual pueda identificar los objetivos del programa evaluado, para luego determinar la consistencia de su diseño y resultados de esos objetivos. Para ello, DIPRES optó por utilizar la metodología de Marco Lógico, ampliamente utilizada con fines de diseño por parte de organismos multilaterales, como el Banco Mundial o el BID. A través de este mecanismo se lleva a cabo una revisión del programa, desde el punto de vista de su justificación inicial, su diseño, organización y gestión y resultados, utilizándose en estos últimos fundamentalmente criterios de eficacia, eficiencia y economía. Por medio de estos criterios se evalúa el ajuste del programa a la “lógica de lo adecuado”.

De esta forma, una vez habiéndose realizado la evaluación –que es ejecutada por un panel de expertos independientes- se definen las conclusiones y recomendaciones, las que después de un proceso de negociación con el programa, se convierten en compromisos a cumplir de parte de éste último. De esta forma, se espera establecer los cambios que se estima permitirán mejorar el funcionamiento y los resultados del programa que ha sido evaluado. El cumplimiento de estos compromisos es fundamental, debido a que la información de su logro es incluida como información que se utiliza para la discusión presupuestaria.

A partir de este método y del proceso en que se implementa, se establece la evaluación del programa buscando reconocer la “lógica de lo adecuado”.

## **¿Cuál es la utilidad de reconocer la perspectiva no institucional en las evaluaciones de DIPRES?**

Siguiendo con el análisis que hemos hecho, en una intervención gubernamental se establece una relación producto – usuario, que se desarrolla bajo la lógica de la perspectiva institucional, así como también de la no institucional.

Anteriormente nos introdujimos en la perspectiva institucional respecto de la evaluación llevada a cabo por DIPRES, pero ¿cuál es y qué elementos contiene la perspectiva no institucional en relación a un mismo programa? De acuerdo a lo que se ha señalado, esta última mirada responde a un criterio orientado hacia la efectividad, de los *outcomes*, desde la apreciación de quienes reciben el bien o servicio que entrega el estado a través de un programa gubernamental.

Reconociendo esta diferencia, nos preguntamos cuál es el aporte que entrega a la evaluación de DIPRES el reconocimiento de la perspectiva no institucional.

Esta situación implica establecer una revisión de la capacidad de DIPRES, como entidad evaluadora del propio estado, de incorporar los criterios de evaluación y análisis de los receptores de los programas, al momento de definir que un programa gubernamental realiza o no una buena labor. De esta forma, **si la brecha que hemos mencionado entre los criterios institucionales y los criterios de los receptores es más grande, es posible que se incorporen en menor medida las expectativas de estos últimos en las evaluaciones de los programas gubernamentales, con el consiguiente riesgo de legitimidad última de los resultados, considerando sobre todo el interés de DIPRES por utilizar este instrumento como plataforma para mejorar la *accountability*.** Al respecto, Alvira (1996) indica que de nada sirve construir instrumentos que cumplan con requisitos científicos, si sus resultados no tienen validez o credibilidad. Es por ello que debieran guardar relación con “las partes interesadas”, que son aquellas que tienen un interés legítimo en el programa. **Por otro lado, si esta brecha es grande, también será importante considerar que los criterios de evaluación utilizados no están cubriendo un segmento importante de información útil sobre los resultados del desempeño del programa gubernamental,** lo que podría incidir en la legitimidad externa de estos resultados.

Los dos elementos descritos aluden no sólo a aspectos de carácter técnico. Si consideramos el análisis de Lechner al que se aludió anteriormente, podríamos inferir que una brecha grande entre ambas perspectiva implica en términos políticos que aún es posible establecer mejoras en el rol del estado como intermediador entre modernización y subjetividad.

A su vez, este análisis permite contar con antecedentes respecto a en qué medida y qué elementos de los criterios de los beneficiarios o usuarios pueden ser de utilidad para mejorar la capacidad evaluativa de las revisiones de programas Gubernamentales de DIPRES.

### **Pregunta investigación**

¿Cuáles son los puntos en común, así como las diferencias, entre los criterios de evaluación y los ámbitos del programa que resultan centrales, por parte de la evaluación llevada a cabo por DIPRES –como representante de la visión institucional- y la de los usuarios -visión no institucional- en cuanto a los resultados de un programa gubernamental?

¿Cuál es el aporte y la utilidad que podría prestar a la estructura evaluativa de DIPRES la incorporación de la información que se ubica en la brecha entre la perspectiva institucional y no institucional, sobre todo respecto a la observación del valor público generado por un programa gubernamental?

### **Objetivo General**

Describir y analizar los puntos en común, así como las diferencias entre los criterios de evaluación y ámbitos del programa que resultan centrales por parte de la evaluación llevada a cabo por DIPRES –como representante de la visión institucional- y la de los usuarios o beneficiarios en cuanto a los resultados de un programa gubernamental.

Reconocer y definir la utilidad del posible aporte de la información contenida en la brecha entre las visiones institucional y no institucional en relación a la observación de valor público de los programas gubernamentales en la estructura evaluativa de DIPRES.

### **Objetivos específicos.**

Describir y caracterizar los criterios de evaluación y análisis que lleva a cabo DIPRES a la hora de evaluar la eficacia de un programa.

Identificar y caracterizar los principales criterios de evaluación y análisis que los usuarios o beneficiarios consideran para evaluar la efectividad de un programa gubernamental.

Establecer un análisis, por medio del cual puedan determinarse los puntos en común y deferencias entre las perspectivas de los actores relacionados en el proceso evaluativo.

Analizar la brecha entre las perspectivas institucional y no institucional, estableciendo un juicio sobre el aporte de su incorporación a la estructura evaluativa de DIPRES, y reconociendo qué elementos permitirían perfeccionar el ajuste entre las perspectivas analizadas, poniendo énfasis en la observación que hacen ambas perspectivas respecto a la generación de valor público.

#### **Hipótesis general de la investigación.**

Considerando el análisis que hemos realizado, nuestra investigación levanta la siguiente hipótesis: en la evaluación de un programa gubernamental existirá una brecha entre las perspectiva institucional (modernización) y no institucional (subjetivación). El reconocimiento de los componentes de esta brecha evidenciará información que puede ser de utilidad para la evaluación de resultados que DIPRES realiza a los programas, mejorando su capacidad de observar el detalle de los logros y no logros de dichas intervenciones.

### **III.- MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN.**

Haciendo una breve recapitulación de lo señalado en la definición del Problema de Investigación, observamos que un programa gubernamental puede describirse como una intervención que produce interacciones entre producto y usuario, y que la manera en que esta interacción permite o no generar valor público dependerá de las características del propio producto, como también del usuario que las reciba o participe de él.

Considerando esta definición, podremos iniciar nuestra reflexión respecto de la evaluación de un programa gubernamental, para, una vez conociendo sus componentes, poder analizarlos desde las perspectivas que busca contrastar esta tesis: la institucional y la no institucional, y la forma en que éstas se conectan con ideas sobre logro de valor público.

#### **Primera Sección: Evaluación de programas gubernamentales. ¿Cuáles son sus componentes?**

Se han desarrollado grandes tratados y líneas de investigación respecto de la evaluación y de su aplicación en políticas públicas y programas gubernamentales. Frente esta diversidad, hemos optado por trabajar un concepto que -respondiendo a nuestro problema de investigación- asume los elementos esenciales de la evaluación y se aproxima a sus criterios y aspectos del programa en que pueda poner interés.

#### **Concepto de evaluación.**

La evaluación corresponde a una actividad de carácter analítico, por medio de la cual es posible observar y juzgar las diferentes etapas y funciones de las labores del estado. Al respecto, Vedung (1997), indica que es *“una cuidadosa valoración retrospectiva de los méritos, importancia y valor de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales, que se pretende desempeñe un papel en futuras situaciones y acciones prácticas”* (1997, p.19). Además, y estableciendo una relación con el foco conceptual de nuestra investigación, debemos agregar que Cohen (1997) señala que la evaluación corresponde a una *“pretensión de comparar un patrón de deseabilidad (imagen – objetivo hacia la cual se orienta la acción) con la realidad (la medida potencial en la cuál ésta va a ser modificada, o lo que realmente sucedió como consecuencia de la*

*actividad desplegada), y por otro lado, la preocupación por alcanzar eficazmente los objetivos planteados”* (1997, p.73). En el ámbito público, entonces, la evaluación no debe verse como una actividad técnica aislada, sino como parte del proceso de la política pública, razón por la cual se vuelve importante la decisión sobre dónde, por qué y para qué se realiza una determinada evaluación, debido a que estos elementos entregan una identidad específica a la actividad evaluativa que se lleve a cabo, y permiten medir mérito, importancia y valor de las intervenciones. En este sentido, y siguiendo lo que hemos descrito, la evaluación se orienta, finalmente, en la observación del valor público de una intervención gubernamental.

A este dominio de contenido del concepto, es posible agregar nuevos elementos que completan nuestra definición de evaluación, en este caso respecto de su función. Al respecto, Briones (1984) y Aguilar y Ander – Egg (1991) indican que la evaluación corresponde a una actividad que es sistemática, planificada y dirigida, es decir, estudiada y organizada de manera conciente, con una intencionalidad específica, que tiene un fin aplicado, esto es, que se busca el conocimiento para mejorar las formas de actuar, a partir de la producción de información válida y fiable. Así, la evaluación de intervenciones gubernamentales busca apoyar la **generación de un juicio** que está ligado a un proceso de toma de decisiones en el ciclo de las políticas públicas (1994, p.18).

Las evaluaciones de las intervenciones gubernamentales –tal como señalamos en la Definición del Problema- cuentan con actores que forman parte de su proceso. Ellos son fundamentalmente los responsables de la evaluación (investigadores), los que encomiendan la investigación, los “respondentes” de la evaluación (o sea, la institución o programa evaluado) y los usuarios, beneficiarios o destinatarios de la intervención (1991, p. 61). A estos actores, y en el marco de un proceso político democrático, pensamos que debe agregarse la ciudadanía en general, como otro actor interesado. El reconocimiento de estos actores es importante para el análisis de las evaluaciones, porque –como ya hemos analizado- estos participantes pueden tener diferente importancia en la evaluación, debido a que observamos que en este proceso también existen diferentes enfoques e intereses, dependiendo del punto de vista de quien observe las evaluaciones (1994, p.66).

## **Mérito y valor: foco de interés sobre las evaluaciones de intervenciones gubernamentales.**

En el núcleo de la evaluación, sus criterios últimos se refieren a dos conceptos: valor y/ o mérito de una determinada política o programa. A través de la evaluación se trata de establecer criterios de valía y aporte, sobre los que se juzgan las virtudes y problemas de dichas intervenciones, así como además normas de decisión o estándares de rendimiento que indican cuáles de las medidas tomadas fueron acertadas y cuáles no lo fueron.

Al respecto, Aguilar y Ander- Egg explican en relación a valor y mérito, que el primero se refiere al grado de necesidad de llevar a cabo una determinada acción, mientras que el mérito correspondería a la buena realización de una actividad, independiente del valor que tenga. Además, Stufflebeam y Shinkfield (en Correa, Puerta y Restrepo, 2002) señala que puede que se diseñe un programa que funcione de buena manera y logre los supuestos que se esperan de él, lo que sería meritorio. Sin embargo, si no existe una necesidad requerida para satisfacer a través de él, puede que no tenga valor.

Por esta razón, ambos conceptos se funden y complementan en el de evaluación y la forma en que se abordan brinda la “identidad” de la evaluación. A partir de estos criterios generales, se busca identificar la adecuación de una determinada actividad gubernamental a un juicio de lo que es correcto esperar de ella y, en última instancia, de su capacidad de generar valor público.

De acuerdo a Stufflebeam y Shinkfield, desde el momento en que la evaluación emplea procedimientos para obtener información, ya se encuentra ligada a la valoración. Así, una de sus metas será determinar el valor de algo que se está enjuiciando. De esta manera, el trabajo de la evaluación necesariamente contará con diversas perspectivas desde las que puede orientarse, lo que dependerá de elementos ideológicos, de necesidad o de las personas que requieren esa información, entre muchos aspectos. Así, según estos autores, cuando examinamos el término valor, debemos tomar en consideración tanto las perspectivas de valoración, como la información y la combinación de ambas; también deben delimitarse los elementos que señalan que la intervención alcanza efectivamente lo que se espera de ella, lo que nos conduce a la noción de mérito (2002, p. 174).

## **¿Qué criterios se usan para analizar el valor y mérito de una intervención gubernamental?**

Como hemos visto, para efectos de nuestro análisis, el elemento distintivo en el trabajo evaluativo puede observarse en la determinación valor y/o mérito de una determinada intervención. Al respecto, Vedung (1997) señala que el trabajo que permite lograr este objetivo corresponde a la consideración y utilización de determinados **criterios de análisis**. De acuerdo a Alvira (1996), puesto que evaluar consiste justamente en emitir un juicio de valor o mérito, es necesario disponer de criterios de valor para emitir dicho juicio. Siguiendo lo que señala Scriven, Alvira señala que para emitir el juicio evaluativo debieran seguirse 3 pasos:

- a) Desarrollo de criterios de mérito justificables que especifiquen qué tiene que hacer o cómo tiene que funcionar un programa para ser etiquetado como bueno.
- b) Para cada criterio hay que especificar estándares/ normas de funcionamiento que especifiquen niveles o grados de mérito.
- c) La evaluación es simplemente la recogida de información sobre el comportamiento de estos criterios para estimar si se han alcanzado o no los estándares prefijados de funcionamiento.

De esta manera, el establecimiento de criterios es condición necesaria para realizar una evaluación. Al respecto, Alvira señala que existen criterios que son usualmente más empleados para llevar a cabo las evaluaciones de programas. Ellos son los objetivos del programa, la satisfacción de las necesidades de usuarios; los efectos del programa, vistos por personal técnico, administrativo o usuarios; los factores o criterios a utilizar en el futuro por parte de los que toman decisiones sobre el programa; las necesidades de información de las partes interesadas, y las consecuencias / efectos del programa (1996, p. 18).

Además, la definición de los criterios deberá acompañarse del establecimiento de estándares de cumplimiento de esos criterios, sean cuantitativos o cualitativos. Estos buscarán determinar la evidencia que constituye prueba respecto del valor/ mérito del programa.

En relación a este aspecto, Vedung (1997) señala que en la evaluación existen criterios de carácter técnico y criterios de índole política. De acuerdo a lo que este autor señala, la

evaluación de cada uno de estos fenómenos permitiría construir un marco de información sobre el que pueda realizarse una valoración de carácter global.

Como hemos visto, el contenido de esos criterios se encontrará relacionado con la perspectiva desde la que se lleve a cabo la evaluación, desde la cual se definirá el éxito o fracaso de una intervención gubernamental respecto de lo que se espera de ella y de la noción de valor público que hay detrás.

Para finalizar esta sección, estableceremos una breve recapitulación, valiéndonos de algunas sencillas frases entregadas por Alvira. La primera es que al evaluar se están emitiendo juicios de valor o de mérito respecto del programa gubernamental en cuestión. En segundo lugar, que para evaluar será necesario establecer criterios de valor, los que serán definidos desde la perspectiva que se asuma y las finalidades de la evaluación y considerando los elementos del programa que esta perspectiva prioriza. Desde allí, pueden responderse las preguntas sobre para qué evaluar, qué evaluar y qué uso dar a la información.

Siguiendo con el trabajo de definir el concepto, criterios y ámbitos de interés de la evaluación, para posteriormente analizarlos desde las perspectivas institucional y no institucional, a continuación nos referiremos en detalle a los componentes de la evaluación.

### **Preguntas básicas para el análisis de la evaluación de políticas y programas gubernamentales.**

Después de haber descrito el concepto de evaluación que se utilizará en la presente investigación y definido la importancia del valor y el mérito de un programa, a continuación profundizaremos en tres preguntas fundamentales, cuyas respuestas guían las decisiones que se toman respecto a los objetivos de una evaluación de un programa gubernamental.

Cunill y Ospina (2003), indican que respecto de la evaluación de la gestión pública existen 3 preguntas sobre las cuales se establecen sus principales características que se llevarán a cabo en una evaluación. La primera pregunta corresponde a **¿para qué evaluar?** y alude a las múltiples funciones de la evaluación. Al respecto, Aguilar y Ander – Egg (1994) definen algunos de los principales objetivos que dan sentido a la evaluación: a) establecer el grado de pertinencia/ propiedad, idoneidad/ suficiencia, efectividad/ eficacia, eficiencia/

rendimiento de un programa o servicio determinado; b) Determinar razones de éxitos o fracasos (del programa y del contexto legal, político, financiero, social, económico y/o cultural); c) facilitar el proceso de toma de decisiones para mejorar y/ o modificar la intervención; d) establecer en qué grado se han producido otras consecuencias o efectos imprevistos; e) otros objetivos (revisar supuestos teóricos del programa, aumentar conocimiento respecto del problema que lo origina, etc.) (1994, p.52).

Otro autor que se refiere a esta pregunta es Bouzas Lorenza (2005) quien señala que a partir del análisis del trabajo de diferentes autores sobre la evaluación, puede indicarse que las diferentes funciones de la evaluación podrían resumirse en **perfeccionamiento**, a través de la cual se da respuesta a las necesidades gerenciales y se garantizan prestaciones óptimas, **rendición de cuentas**, para responder al compromiso de hacer perceptible y comprensible la acción del gobierno a la ciudadanía, y **guía de acciones futuras**, ofreciéndose como soporte para el aprendizaje organizativo (2005, p.73).

Más adelante volveremos a analizar con mayor detalle estos aspectos.

La segunda pregunta orientadora respecto de la evaluación corresponde a **¿qué evaluar y a qué nivel hacerlo?** Frente a esa pregunta, Cunill y Ospina que escriben desde el paradigma de la gestión pública, señalan que desde esa perspectiva es importante concentrarse en si los resultados que se esperaban se han cumplido. Además de ello, indican que existen otras perspectivas que buscan enfatizar la lógica de los procesos o las teorías de intervención implícitas.

Por esta razón –indican- la respuesta a esta pregunta debe considerar que existen diferentes niveles de análisis en un sistema de evaluación: uno micro, que evalúa el desempeño de los empleados que participan en una organización pública para cumplir su misión; un nivel *meso*, que corresponde a la valuación de las organizaciones encargadas de proveer servicios o implementar aspectos concretos de un programa de gobierno; y un nivel más macro, que compete a actividades referidas a entidades supraorganizacionales y que refieren a políticas públicas gestadas democráticamente, desde un punto de vista más global y político.

Por último, la tercera pregunta orientadora del análisis sobre las evaluaciones –de acuerdo a las autoras citadas- se refiere a **¿cómo asegurar el uso de la información?** que, interpretada desde la perspectiva desde la que estamos construyendo la presente investigación, alude a los destinos y usos de la información proveniente de una evaluación.

Al respecto, Raczynski y Serrano (2002), ordenan potenciales usos de la evaluación en tres grandes áreas: el ámbito de la gestión pública (respalda la toma de decisiones, contribuye a la asignación más eficiente de recursos, etc.); el ámbito de la planificación (genera conocimiento y aprendizaje, reconoce buenas prácticas, permite el contraste de teorías, etc.) y el ámbito de la transparencia y el control ciudadano (contribuye a la gestión democrática, a la responsabilidad, etc.).

### **Elementos de la intervención gubernamental susceptibles de ser analizados.**

Después de haber analizado preguntas desde las que puede abordarse desde distintas perspectivas el trabajo evaluativo, a continuación buscaremos aproximarnos a una parte más aplicada en nuestro análisis, preguntándonos cuáles serían los aspectos en que podría enfocarse el análisis de una evaluación, para poder establecer juicios sobre el valor y el mérito. Respecto a ello, Briones (1985) indica que una investigación evaluativa puede analizar la estructura, funcionamiento y resultados de dicha intervención. En este sentido, la evaluación debiera poder describir la realidad a evaluar, determinar los factores que faciliten o dificulten el funcionamiento, logro de objetivos y calidad de la intervención y aplicar esquemas explicativos o interpretativos referidos a las relaciones que se dan entre los factores ya explicados y los estados descritos o medidos en la evaluación (1985 p. 4). Este último aspecto adquiere importancia debido a la finalidad de toma de decisiones de la evaluación.

Después de haber definido el concepto de evaluación y analizado las diversas alternativas en las que esta puede realizarse, en la siguiente sección vincularemos esta noción con las perspectivas que al inicio de este documento expusimos que se diferencian al momento de analizar los resultados de un programa: la perspectiva institucional de la no institucional. Iniciaremos esta labor describiendo la perspectiva institucional.

### **Segunda Sección: Aproximación a la perspectiva institucional y la mirada que ella tiene sobre la evaluación en el caso chileno.**

Después de haber trabajado en los componentes y características de la evaluación, será importante que ahondemos en las perspectivas desde las que proponemos puede ésta

definirse, atendiendo a diferentes énfasis. En la primera sección de esta investigación, explicamos que consideraremos la evaluación de programas gubernamentales de DIPRES como **la perspectiva institucional**, en la que el estado como institución define una forma de aproximación a la evaluación de sus programas.

Siguiendo con esa lógica, explicamos que de acuerdo a Peters (2003), íbamos a entender el concepto de perspectiva institucional como una **“Lógica de lo adecuado”**, que alude a lo que es posible esperar de una institución. Ésta, puede comprenderse como *“un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores”*.

De esta manera, siguiendo el razonamiento de la perspectiva institucional, los comportamientos de los actores se verán influidos por esta lógica de lo adecuado, que se sostiene sobre las normas y valores de la institución. De acuerdo a lo que explica el autor mencionado, ejemplos de esta lógica podrían ser actividades corrientes, tales como atender a los clientes lo mejor posible o no participar en actos de corrupción. Así, la perspectiva institucional que hemos definido entrega importancia al concepto de rol, debido a que la institución, bajo esta lógica, define un conjunto de expectativas de comportamiento dentro de ella y luego refuerza el comportamiento adecuado para el rol y sanciona el inadecuado.

Si conectamos la lógica de lo adecuado con el concepto de evaluación que hemos trabajado, desde la perspectiva institucional, el análisis de un buen desempeño de un programa estará en el cumplimiento de las normas y valores internos de la institución. Entonces, la perspectiva institucional apunta hacia la determinación de perspectivas y orientaciones de acción que permiten llevar a cabo lo que se estima que es adecuado y esperable de dicha institución. Pero en el caso de nuestro interés, referido al estado chileno, ¿de dónde vienen estas perspectivas y orientaciones? Para responder a esta pregunta, debemos aproximarnos a los fundamentos de esta lógica de lo adecuado, que responde a los procesos de Modernización del estado. Así, las acciones y lógica de los organismos que forman parte de la institución que denominamos estado, encuentran bajo la lógica de la modernización un campo de valores y normas respecto del cual deberán desenvolverse, y en particular respecto de la evaluación, éstas se observan en un tipo de evaluación: la evaluación de resultados.

A continuación daremos cuenta de estos fundamentos de la perspectiva institucional.

### **1) Fundamentos: El Proceso de modernización del estado, el contexto que da importancia a la evaluación de resultados.**

Bajo la lógica de la perspectiva institucional en Chile observamos que sus fundamentos se encuentran en los procesos de Modernización del estado. A continuación describiremos y analizaremos esos conceptos.

De acuerdo al CLAD (1998) este proceso tuvo su origen en el momento en que el Estado benefactor entró en crisis hacia fines de la década de 1970. Como primera respuesta, se desarrolló el auge de la perspectiva neoliberal- conservadora. Los cambios asociados a la reforma desde esta perspectiva fueron restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países en crisis, lo que generó a su vez procesos en los que se llevó a cabo una reducción del tamaño del Estado y una mayor libertad y atribuciones al funcionamiento del mercado.

En una segunda “ola” de transformaciones relacionadas con la modernización del estado, se constató que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción, y se generaron modificaciones dirigidas a construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, tanto respecto del cumplimiento de los contratos económicos, como para asegurar ciertos derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Según el CLAD, a través de las segundas transformaciones “*se busca, de este modo, una tercera vía entre el laissez-faire neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal*”.

Más allá de estas modificaciones se instaló a través de los procesos de modernización del estado una lógica de funcionamiento y dirección de la administración hacia determinados objetivos. Esta lógica buscó imprimir racionalidad y darle mayor importancia a la gestión estatal de tal manera de salir de la crisis a través de una adaptación al nuevo contexto social, económico, político e ideológico.

De acuerdo a Peters (2001), existieron tres grandes grupos de reformas que ocurrieron con motivo de la modernización del estado. El **primero** es un grupo de reformas orientadas hacia el mercado. Estos cambios se basan en una constatación de que el estado estaba monopolizando determinadas áreas de necesidades de las personas en una sociedad y que lo

estaba haciendo ineficaz e ineficientemente. Como respuesta se buscó generar modificaciones a la estructura de funcionamiento estatal, generar competencia dentro del estado, privatizar labores hasta entonces llevadas a cabo por los estados, introducir técnicas de gerenciamiento provenientes del sector privado, orientarse hacia el mercado a partir de la generación de cuasimercados de proveedores de determinados servicios y dar posibilidad a los ciudadanos de elegir entre servicios entregados por el estado y aquellos provistos por entes privados.

Un **segundo grupo** de reformas es nombrado por Peters como de gobierno participativo, y se basa en la crítica al modelo burocrático tradicional de funcionamiento del estado, que opera con un criterio de medio y no de fines y lo hace de una forma más bien autorreferente y rígida. Por lo tanto, se establece la posibilidad de orientar la acción pública hacia la ciudadanía actual permitiendo la participación, que ya no es la de los grupos de presión del estado benefactor, y a achatar las estructuras organizacionales dentro del aparato público, promoviendo una mayor flexibilidad al gerenciamiento.

Por último, un **tercer movimiento de reformas** corresponde a la del gobierno desregulado. Ello se refiere a desregular el exceso de normas que atraviesan el funcionamiento estatal. Eso implica dejar a los gerentes hacer su trabajo y liberarse de determinadas ataduras, orientando la gestión hacia los resultados. Así, se busca establecer un criterio de responsabilidad por el trabajo del estado frente a la ciudadanía.

De esta manera, después de un proceso más “duro” de reformas estructurales, y de un trabajo por contrapesar este proceso entregando nuevo impulso y centralidad a la labor estatal, existe una lógica que identifica el proceso de modernización y que puede verse en la importancia que han adquirido ciertos conceptos, algunos de los cuales son descritos por el CLAD: eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional, como ingredientes básicos de la modernización del sector público que el paradigma de la administración pública burocrática no contempla, y la existencia de un núcleo de carácter estratégico por medio del cual sea posible dirigir el trabajo del estado hacia los fines deseados.

El proceso de modernización descrito ha fomentado una estructura evaluativa que se vuelve dominante: la evaluación de resultados.

## **2) Descripción de la perspectiva institucional: la evaluación de resultados como orientación evaluativa más frecuente.**

Tal como hemos señalado, la lógica del proceso de la modernización del estado ha desarrollado una estructura de evaluación que ha sido más frecuente: la evaluación de resultados. Esta mirada es la que identifica a la experiencia chilena de DIPRES. A continuación reflexionaremos sobre este tipo de evaluación, para extraer análisis en relación a los conceptos de valor y mérito, y responder las tres preguntas que orientaban la evaluación definidas con anterioridad.

Respecto de esta mirada, Cunill y Ospina (2003), señalan que el énfasis en los resultados de la gestión pública es un rasgo crítico dentro de las propuestas de reforma del sector público a nivel mundial y que se enmarca en los esfuerzos de la denominada “Nueva Gestión Pública”. Con el sentido de mejorar la productividad del estado, orientarlo hacia el mercado, al servicio, descentralizarlo, mejorar la calidad de las políticas y priorizar la rendición de cuentas y responsabilización, se establece un mayor énfasis en los resultados producidos por las organizaciones públicas y en evaluarlos, buscando generar una cultura orientada hacia dicha finalidad (2003, p. 18). Esta mirada es la que justamente orienta la evaluación y la dirige hacia los resultados.

En la evaluación por resultados, desde el punto de vista de las autoras citadas, las preguntas constitutivas de la evaluación tienen las siguientes respuestas.

Respecto de **¿para qué evaluar?**, esta perspectiva la observa como un prerrequisito para establecer una agenda de desarrollo. Ello, porque la gestión pública se convertiría en un puente entre las políticas públicas y los resultados que se obtengan del trabajo de la administración. Así, el mejoramiento de la gestión pública, a partir de la orientación y evaluación de los resultados de ésta, permitiría alcanzar las metas descritas anteriormente. Así, se señala que la evaluación como técnica administrativa ayuda a mejorar la gestión, porque produce la información necesaria para identificar y entender las causas de logros y fracasos y los problemas en el desempeño individual y colectivo (2003, p. 29). Todo esto – señalan en un contexto político democrático, donde una de las principales finalidades es la ya mencionada responsabilización, para, entre otras cosas dar pie a la rendición de cuentas.

Respecto a la pregunta sobre **qué evaluar**, esta perspectiva pone como prioridad el conocer si los resultados que se esperaban se están cumpliendo o no, en los tres niveles que

mencionamos cuando describimos el concepto de evaluación: el nivel macro, el meso y el micro, buscando una coherencia entre los diferentes niveles de gestión.

La finalidad de llevar a cabo este proceso –de acuerdo a Cunill y Ospina- será el uso de la información recopilada para lograr sus propósitos más profundos (respondiendo a la pregunta **¿qué hacer con la información?**). Para ello, se requiere pasar de la idea de medición del desempeño a la de “gestión del desempeño”, concepto que está ligado a la idea de misión organizacional y busca conocer qué áreas deben perfeccionarse para mejorar en su cumplimiento. Así, existiría una idea de aprendizaje individual, organizacional y de la intervención.

En este caso, la gestión basada en resultados y apoyada en la evaluación por resultados tendría como finalidad la generación de valor público (Moore, 1996), lo que se conecta con la idea de abrir la administración hacia la sociedad, que definimos como el propósito último de la existencia de las evaluaciones de programas gubernamentales.

#### **Explicación conceptual de este enfoque evaluativo.**

De acuerdo a Vedung (1997), la evaluación y la gestión orientada a resultados –tal como lo hemos descrito- buscan hacer explícita la idea de que los resultados de las acciones –en este caso de los programas gubernamentales- serán controladas. Además, se busca establecer una vigilancia para que se concreten los resultados que se esperan de determinadas intervenciones. Este autor indica que se deja perfectamente en claro que los resultados se revelarán al público (lo que guarda relación con el concepto de responsabilidad y rendición de cuenta que se describió). Con ese fin se desarrollan mecanismos para una supervisión y evaluación post facto de resultados y *outputs*. La evaluación de resultados tendría por finalidad que estos entreguen una retroalimentación continua y sistemática respecto de los resultados obtenidos, pero además que se envíe una señal respecto de los resultados que se esperan conseguir. En ese sentido, entonces, **se espera que los agentes corrijan voluntariamente sus actividades al conocer su posición, pero además la evaluación es instrumento para que el superior envíe señales respecto de las direcciones en las que tienen que encauzar sus esfuerzos** (1997, p.50).

De acuerdo a lo que analizaremos a continuación, observaremos que la evaluación de resultados es el “fruto de la filosofía de exponer los hechos”. Estos son expuestos, pero será

la institución que realiza esta evaluación la que aplique los criterios de mérito a los resultados y desarrolle una evaluación global.

De esta forma, y refiriéndonos a los criterios para determinar el mérito de los programas, este modelo aplica una teoría descriptiva de valoración, debido a que toma como criterios de mérito los objetivos premeditados por el programa, buscando, a través de la información recopilada, reconocer si se han alcanzado o no esos objetivos. Así, los objetivos se constituirían en fuente exclusiva de normas y criterios, y la brecha entre objetivos enunciados y resultados alcanzados constituye la medida de éxito del programa (1997, p. 59).

### **¿Cuál es la lógica y forma de funcionamiento de la Evaluación por Resultados?**

CEPAL (1999) realiza una clara explicación de la lógica y funcionamiento del tipo de evaluaciones que estamos describiendo. Para ello, indica que toda institución puede ser interpretada como un gran sistema que interactúa con el entorno a través de dos sistemas:

a) un subsistema que recibe insumos, los procesa y entrega productos para atender a las demandas de los clientes. Este subsistema interno se centra en los procesos y se preocupa por verificar que los productos cumplan con una utilización racional de los recursos. Todo esto se define como Control de procesos, y se sostiene sobre el criterio de eficiencia.

b) El segundo subsistema es externo y a partir de los productos que recibe del sistema recién descrito, busca generar efectos en el medio externo. Para ello, se basa en el criterio de eficacia y la intervención gerencial que se preocupa por este trabajo, se denomina Evaluación de Resultados.

Estos dos subsistemas se desarrollan en un “ciclo de la gerencia pública”, que es alimentada por los procesos que desarrolla una determinada institución para satisfacer las necesidades de sus clientes. Para conseguir aquello, se parte con una mirada en los resultados que se quiere obtener. Posteriormente, se busca garantizar la entrega de los productos con los que se espera conseguir los objetivos estratégicos que apuntan a los resultados. Para avanzar en esos procesos, a su vez, la institución debe ejecutar proyectos (1999, p. 13).

Además, ambos subsistemas deben ser atendidos por la gerencia institucional, teniendo el primero un carácter más operativo y el segundo uno más estratégico.

Para avanzar en la evaluación de resultados, CEPAL propone desarrollar dos labores. La primera consiste en diseñar los objetivos institucionales y de la intervención, los que se descomponen en estratégicos (relacionados con la misión, visión y orientaciones), los gerenciales (que se desprenden de los anteriores y que buscan alcanzarlos) y los indicadores, que son la expresión de medida de los atributos que informen adecuadamente sobre los resultados que se quiere evaluar.

Por su parte, la segunda fase comprende la evaluación, que en líneas generales corresponde a la medición y valoración del cumplimiento o satisfacción de los resultados esperados.

Hemos visto que en el proceso de modernización del estado, la forma de evaluación de resultados ha tenido preponderancia. Efectivamente, éste es el modelo que ha adoptado DIPRES para realizar la Evaluación de Programas Gubernamentales. **De tal modo, esta perspectiva** –desde la manera en que se ha definido en el problema de investigación– **describe la mirada institucional sobre la evaluación.** Para definir sus detalles, a continuación describiremos la perspectiva y conceptos fundamentales de la evaluación DIPRES y el método para llevar a cabo este trabajo.

### **La evaluación de resultados como expresión de la perspectiva institucional en evaluación de programas gubernamentales de parte del estado chileno.**

Así como hemos descrito los fundamentos de la perspectiva institucional y su expresión en la evaluación de resultados, es momento que se describa de qué forma esta perspectiva se encarna en el caso chileno a través del trabajo de DIPRES.

Tal como se destacó al definir el problema de investigación, DIPRES ha tenido un rol de liderazgo en los procesos de evaluación dentro de la modernización de la gestión del estado y de las políticas públicas en nuestro país. En ese sentido, su análisis y sus dictámenes han tenido un impacto significativo en las políticas que esta institución evalúa, por lo que podríamos decir que cuenta con una **centralidad** en la evaluación de políticas y programas gubernamentales en el estado chileno, y por lo tanto se han convertido en la perspectiva institucional respecto a la evaluación de programas gubernamentales.

En el texto “Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados” (2005), la División de Control de Gestión de DIPRES describe los elementos que enunciamos, señalando la adscripción al método de *evaluación de resultados* de las políticas, relacionándolo con el

concepto de presupuesto por resultados. Esto último, es definido como “un presupuesto que presenta información sobre lo que las instituciones han hecho y esperan hacer con los recursos entregados” (2005, p.14). En definitiva alude a una forma de presupuestación que vincula los recursos distribuidos a información de desempeño. En este marco, una evaluación relacionada con sistemas presupuestarios –indican- debe contar con un especial foco en observar la disciplina fiscal, la eficiencia en la asignación de recursos en relación a las prioridades del gobierno y la eficiencia operacional, además de responsabilidad pública por resultados, orientada hacia instalar el concepto de rendición de cuentas (2005, p. 13).

De esta forma, y en el marco de la importancia que otorga a los mecanismos de Gestión por Resultados y Presupuesto por resultados, DIPRES (2005), señala como grandes objetivos el concepto de responsabilidad por los resultados de las políticas y la *Accountability*. Para avanzar hacia el logro de esas metas –indican- se debe producir un cambio en los énfasis, desde los insumos a los resultados de las acciones públicas.

En este contexto –señala DIPRES- se han desarrollado e introducido en el proceso presupuestario diferentes instrumentos para buscar más transparencia, así como brindar mejores antecedentes para el análisis del Presupuesto de la Nación, vinculándolo con la noción de desempeño que ya hemos discutido. Así, el principal objetivo del Sistema de Control de Gestión y Evaluación por resultados es “contribuir a la eficiencia de la asignación de recursos públicos a diferentes instituciones, programas y proyectos, propiciando además una mejor gestión de éstas” (2005, p.16). Desde este argumento, entonces, se crean los diferentes mecanismos de Control de Gestión, en el cual se encuentran incluidas las evaluaciones que analiza esta investigación.

A continuación describiremos los conceptos y características del método utilizado para llevar a cabo las Evaluaciones de Programas Gubernamentales, con el fin de lograr estos objetivos. Este método corresponde al Marco Lógico.

### **3) La Base operacional de los criterios de evaluación: la metodología de evaluación basada en Marco Lógico como estrategia utilizada por DIPRES.**

Como recién señalamos, DIPRES aplica un método de evaluación de programas gubernamentales basado en la metodología del Marco Lógico. Antes de describir los

elementos que señala la propia DIPRES le interesan de este método, señalaremos algunas bases conceptuales de éste.

Ortegón, Pacheco y Prieto (2005), indican respecto del Marco Lógico que este método viene a resolver una necesidad de generar un espacio de planeamiento estratégico que permita ordenar, conducir y orientar las acciones hacia el desarrollo integral del país, región, municipio o institución, en tareas de identificación, preparación, evaluación, seguimiento y control de proyectos y programas. Dentro de este planeamiento estratégico, existe una relación de coordinación técnico- funcional, que busca que los programas cumplan con las metas para los cuales fueron creados. Ésta se lleva a cabo en 3 niveles: el estratégico, asociado al diseño de ideas y planes nacionales, que se traducen en las grandes prioridades y metas; el segundo nivel es el programático, donde el rol de las instituciones es fundamental para que las políticas se alineen con las directrices estratégicas. Por último, se encuentra el nivel operativo, donde se ejecutan los programas a nivel operativo, con límites temporales y propósitos más específicos.

De esta forma, se estructura un orden vertical y horizontal de coordinación entre estos niveles, donde el largo plazo de las metas, se articulen con el corto plazo de los programas y proyectos.

Debido a esta lógica de carácter causal –indican los autores- la metodología del Marco Lógico permite ordenar la estructura recién mencionada, siendo útil en las diferentes etapas del desarrollo de un programa o proyecto. El producto del desarrollo de esta metodología se traduce en una Matriz de Marco Lógico.

Por esta misma razón la evaluación basada en Marco Lógico constituye un aporte en el trabajo de control de gestión y presupuesto por resultados –y es útil para DIPRES- ya que la información que entrega, tanto a nivel desagregado como en la lógica vertical y horizontal facilita entre otras cosas la observación del cumplimiento de logros esperados para cada nivel, el monitoreo y la disposición de información de utilidad para llevar a cabo una evaluación. Además, permite incorporar las responsabilidades de los diferentes actores que intervienen en el proyecto, y facilita el trabajo de gerencia.

Además de estas potencialidades, los autores mencionan que lo importante es que se prioriza la idea de llevar a cabo procesos o reestructurar mecanismos que permitan cumplir

las metas esperadas, es decir avanzar en la eficacia –concepto que hemos definido como central para describir la perspectiva institucional sobre resultados-.

### **La evaluación a partir del Marco Lógico.**

A partir del reconocimiento de las virtudes de esta metodología, los autores citados indican que el objetivo de llevar una evaluación a partir de esta metodología es “medir y analizar el desempeño, a fin de gestionar con más eficacia los efectos y productos que son los resultados en materia de desarrollo” (2005, p. 47).

Considerando lo que hemos expuesto, **la evaluación desde esta perspectiva corresponderá a una definición de valor y mérito y reflexión sobre el diseño, la ejecución, la eficiencia, la efectividad, los procesos y resultados de un proyecto, en ejecución o completado.** De esta forma, observamos que existe una amplitud de elementos de interés en los que puede enfocarse este tipo de evaluación. El resultado, eso sí, deberá ser la formulación de conclusiones respecto de lo que ha sido posible observar a partir de la información generada por la matriz.

La finalidad de esta evaluación puede ser de carácter formativo (en caso que el programa se encuentre en ejecución y sea posible mejorar su desempeño) o sumativo (lo que ocurre cuando el programa o proyecto ha finalizado, y se analizan sus resultados o impacto).

Un último elemento que quisiéramos destacar es que los autores recomiendan que este tipo de evaluación a) debe ser sistemático (planeado e integrado en todo el ciclo); participativo (introducción de los involucrados); centrado en el desempeño (verificar si los resultados están de acuerdo con los propósitos esperados), dirigido al aprendizaje (capaz de convertir experiencias en lecciones) y guía para toma de decisiones (proporciona información para tomar decisiones informadas o cambiar determinadas acciones).

### **La evaluación de Marco Lógico vista desde DIPRES.**

Anteriormente, se señaló en forma resumida la lógica y objetivos de la evaluación basada en Marco Lógico. A continuación, y con objeto de acercarnos a la perspectiva institucional que intenta describir esta investigación, describiremos la aproximación que hace la propia DIPRES de este tipo de evaluación que realiza, para ver cómo aplican conceptos que ya hemos revisado.

De acuerdo a DIPRES (2005) la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales se basa en la metodología de Marco Lógico, utilizada por organismos multilaterales tales como el Banco Mundial y el BID. Según señala esta institución, el trabajo evaluativo que sigue esta estructura se puede describir como la identificación de los objetivos de los programas y el análisis de la consistencia del diseño y resultados de esos objetivos, sobre la base de los antecedentes e información existente (2005, p. 45). En otro trabajo (2006) DIPRES señala que el Marco Lógico es una herramienta de trabajo que permite al evaluador examinar el desempeño de un programa en todas sus etapas. Además, y bastante relacionado con los conceptos que revisamos del Marco Lógico, se indica que permite presentar en forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad. Además de ello, sirve para evaluar si se han alcanzado los objetivos y definir los factores externos al programa que pueden influir en su consecución.

Después de reconocer la forma en que se conceptualiza este tipo de evaluación por parte de DIPRES, podemos describir **la forma en que ésta se ejecuta**. De acuerdo a Guzmán, la evaluación se inicia con la elaboración de la matriz de Marco Lógico, considerando la identificación del Fin y Propósitos los objetivos específicos de cada componente, sus principales actividades e indicadores de desempeño y supuestos.

Después de la construcción de esta matriz, se lleva a cabo la evaluación, considerando los siguientes conceptos:

- a) Justificación: análisis del diagnóstico o problema que dio origen al programa y que éste espera resolver;
- b) Diseño: análisis del ordenamiento y consistencia del programa considerando sus definiciones de fin, propósito, componentes y actividades para responder a ellos.
- c) Organización y gestión: corresponde al análisis de los aspectos institucionales en los que opera el programa y a la revisión de los procesos, instancias de coordinación e instrumentos a su disposición para cumplir con sus actividades y lograr sus propósitos;
- d) Resultados: evaluación de la eficacia, eficiencia y economía del programa, desde la perspectiva de los procesos, productos y resultados intermedios y finales. El concepto de eficacia –que es el que más nos importa en esta tesis- es descrito como el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en los diferentes ámbitos de

control del desempeño, tanto en términos de producción de bienes y servicios. Como en términos de los resultados en la población objetivo Se incluyen en este concepto la dimensión de calidad de los bienes o servicios y la sustentabilidad de los resultados. Por su parte, eficiencia es comprendida como la relación entre recursos y productos, incluyéndose también la identificación de actividades prescindibles o posibles de externalizar y el grado de competencia ente estos procesos. Por último, economía refiere a la capacidad del programa para generar y movilizar adecuadamente recursos financieros (ejecución presupuestaria, recuperación de préstamos y capacidad de generar ingresos). (2005, p.47).

Respecto a los resultados de estos análisis, se hace un juicio sobre la sostenibilidad o continuidad del programa, en términos de las capacidades institucionales para llevarlo a cabo, como la necesidad o no de su continuidad considerando la evolución del diagnóstico inicial y los resultados alcanzados.

Por último, el estudio desemboca en conclusiones y recomendaciones, reconociendo debilidades e insuficiencias y buscando recomendaciones para mejorarlas.

**Como hemos podido observar, en el caso de la evaluación de DIPRES los principales criterios para analizar valor y mérito de cada programa son los propios objetivos y metas de éste: si se han ido alcanzando o no los resultados esperados. Por esta razón, existiendo distintos tipos de juicio en la evaluación, estimamos que el concepto de eficacia es el que se encuentra más ligado a los resultados del programa y al punto de vista institucional.**

#### **4) La importancia del concepto de eficacia: indicador clave.**

Tal como hemos visto, la evaluación de resultados y en específico la evaluación de DIPRES, desarrollan estrategias que permitan responder a sus supuestos y expectativas principales en relación a lo que debe hacer o no un programa gubernamental. En el caso de DIPRES, ello se realiza a través de la utilización del Marco Lógico. Al respecto, pensamos que de los criterios que utiliza DIPRES el que cumple esta labor de una manera más próxima al concepto de resultados es el de **eficacia**. Tal como fue descrito en esa sección de esta investigación, Cohen (1997) define este concepto como “*el grado en que se alcanzan*

*los objetivos y metas del proyecto en la población beneficiaria en un período determinado, independiente de los costos que ello implique*". De esta forma, de los criterios utilizados en la evaluación de resultados de DIPRES, éste es el que más se aproxima a la idea más "pura" de resultados. Además, responde claramente a una perspectiva institucional, ya que el ejercicio que se responde a través de este criterio evaluativo es comprobar el grado de alcance de las definiciones u objetivos esperados del programa gubernamental. Es decir, corresponde a una mirada "desde dentro".

De acuerdo a Cohen, existen dos elementos clave en este concepto: metas y tiempo. Así, la relación en estos elementos conforma la noción de eficacia, a partir de la programación que se ha hecho de la intervención gubernamental. De esta manera, se establece un comparación entre el resultado esperado en la programación, con el efectivamente logrado, estableciendo la bondad o debilidad en la ejecución del programa para alcanzar la metas que se había definido.

Es interesante notar que más allá de esta definición genérica, la propia DIPRES define el concepto de eficacia de una manera similar, por lo que podemos observar que estamos hablando del mismo tema:

*"El concepto de eficacia comprende el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en los diferentes ámbitos de control del desempeño, es decir, tanto en términos de producción de bienes y servicios como de los resultados en la población objetivo. Se incluye en este concepto la dimensión de calidad de los bienes o servicios o atributos de éstos, medidos a través de factores tales como oportunidad y accesibilidad. Comprende también la sustentabilidad de los resultados"* (DIPRES, 2005, p. 46).

Así, -y revisando los conceptos que hemos ido describiendo- observamos al concepto de eficacia como un claro indicador de resultados desde la perspectiva institucional, y la forma en que éste se aborde nos aproximará a esta mirada a partir de los elementos que conformen este concepto en la evaluación. Pese a ello, quisiéramos rescatar que en la segunda parte de la definición DIPRES agrega una intencionalidad por acercarse a la mirada no institucional. Este es un punto interesante, porque muestra un interés por lograr abarcar una mayor amplitud de información recabada de tal manera de aproximarse a la mirada no

institucional. En este caso, eso sí, se responde a esta necesidad de información a partir de criterios que son institucionales: oportunidad y accesibilidad.

### **Tercera sección: La perspectiva no institucional: los usuarios de los programas gubernamentales.**

#### **La perspectiva no institucional.**

Al principio de este marco conceptual explicamos que definíamos un programa gubernamental como un espacio en que se desarrolla una interacción, una transacción entre un producto y un usuario.

En la sección anterior se trabajó en detalle una de las partes que conforman esta transacción, que definimos como perspectiva institucional, respecto de la evaluación de programas gubernamentales, conociendo las características y objetivos que DIPRES espera de ella, así como sus implicancias metodológicas, fortalezas y debilidades. Esto, tanto a nivel general respecto de la evaluación de resultados, como en particular de la mirada institucional chilena sobre evaluación de programas gubernamentales.

Ahora, y siguiendo con la definición de nuestro problema de investigación, abordaremos la perspectiva no institucional, que corresponde a la de los usuarios, buscando reconocer sus fundamentos y características, así como los elementos que parecen más importantes para ser considerados en lo que podría analizarse como la evaluación de programas gubernamentales desde su perspectiva, aproximándonos a dar contenido a la noción de efectividad de las intervenciones gubernamentales desde el punto de vista de los usuarios, beneficiarios o receptores.

Un primer aspecto que se quiere destacar corresponde a que, efectivamente, bajo la lógica de interacción propuesta para analizar un programa gubernamental, sus usuarios no siempre serán los mismos, lo que dependerá de la prestación que entregue dicho programa. Considerando aquello, la evaluación de los usuarios va a depender de la relación que se establece entre producto y usuario.

Hinzte (2005) explica que la interacción entre el programa y sus usuarios puede analizarse como un continuo, en un extremo del cual se encuentran aquellos programas definidos por

el acceso público a productos que den lugar a satisfacción de necesidades que respondan a derechos de los destinatarios en su condición de “derechohabientes”. Es decir, esto sucede cuando se accede a bienes públicos sin otro requisito que la condición de ciudadano. En el otro extremo, se encuentra el acceso a o un bien o servicio específico desde una perspectiva más bien privada, en que el rol del receptor se asocia más al concepto de cliente o beneficiario.

De acuerdo a esta definición, entonces, el carácter de la transacción producto- usuario se puede ubicar desde el extremo de “mayor publicación” (en la que la condición del producto es totalmente indirecta y la de usuario es totalmente la de derechohabiente) hasta la de mayor privatización (en la que la condición del producto es totalmente directa y la del usuario es la del cliente).

En medio de estos extremos se ubican aquellas intervenciones gubernamentales que poseen elementos de ambas partes, es decir, donde la condición de poseedor de derechos se combina con la de cliente de un producto específico.

Comprendiendo las diferentes realidades a partir de la relación generada a través del programa gubernamental, es importante que nos preguntemos sobre el aporte o la diferencia que entrega la perspectiva no institucional a la institucional en la evaluación de programas gubernamentales. Para ello será necesario volver a la noción de brecha que fue destacada en el Problema de Investigación, para dar cuenta de la relación no siempre unívoca entre modernización y percepción positiva de ese proceso por parte de los ciudadanos. Ello se constituirá en el fundamento de la perspectiva no institucional. Pero antes de eso, **describiremos a continuación algunas de las bases que dan importancia a la consideración de esta perspectiva.**

En primer lugar, la perspectiva del usuario corresponde a la mirada del sujeto (personas o grupos) respecto a la realidad que le toca vivir. Así como señala Romero (2002), la importancia de considerar al usuario en la evaluación pasa por el hecho de que se reconoce la mirada a través de su “**mundo de la vida**”, que es definido por la autora como “*motivos, significados, emociones y otros aspectos subjetivos de las vidas de los individuos y de los grupos. También se incorporan sus actos diarios y su comportamiento en escenarios y situaciones ordinarias*”. La incorporación de estos elementos en la evaluación se realiza a

través de valoraciones, comportamientos y actitudes de los sujetos involucrados en la acción social. En la práctica, en el caso de los usuarios de un programa gubernamental, se rescata esta mirada a través del reconocimiento del cómo, cuándo y bajo qué modalidad se satisfacen sus demandas. De esta manera, la evaluación incorpora una nueva dimensión, la dimensión cultural. A ello volveremos más adelante.

Pero, ¿por qué incorporar esta perspectiva en la evaluación de políticas públicas y programas gubernamentales?. Al respecto, Mokate (2004) indica que estos aspectos ya son de interés de instituciones como el propio BID, debido a que aluden a la vinculación del crecimiento con el desarrollo y la calidad de vida. Debido a las críticas de las visiones más cortoplacistas de algunos análisis, que están más centrados en los insumos que en los resultados a largo plazo de parte de los propios organismos multilaterales, se propone el concepto de **gerencia social** para dar cuenta de “*una práctica estratégica que propone asegurar que las políticas y programas sociales respondan de manera valiosa, eficaz y eficiente a problemas importantes de la ciudadanía, promoviendo así el logro de un desarrollo social equitativo y sostenible*” (2004, p. 8). De esta manera, se establece la necesidad de que el trabajo analítico y gerencial en el mundo público asuma un vínculo más intenso con los resultados de sus labores, específicamente de la relación con la ciudadanía. Así, se establece un vínculo que permite dar importancia a la *dimensión cultural* en la evaluación de programas gubernamentales, y por lo tanto en la gestión de las políticas públicas, debido a las características de la información que ésta entrega.

A continuación entraremos en detalle a los fundamentos que remiten a la perspectiva no institucional, para iniciar el análisis de los elementos mencionados.

### **1) Fundamentos. El descontento: modernización y subjetividades.**

Anteriormente, describimos que no siempre existía una relación unívoca entre los procesos de modernización y la percepción positiva de ese proceso por parte de los ciudadanos. El descontento y la crítica a la que aludimos, comienza a gestarse a partir de un juicio respecto de la relación que se establecía entre los logros obtenidos con los procesos de modernización y la satisfacción de las expectativas de los actores sociales a través de ellos. En este contexto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo buscó aproximarse

más sistemáticamente a esta percepción hasta ese entonces más soterrada respecto del análisis de nuestra sociedad. Y encuentra importante información al respecto.

El análisis del informe de PNUD de 1998, comienza a hacer alusión a las “paradojas de la modernización”. Al respecto, Norbert Lechner (1998), indica que los notables avances en modernización contrastan con un sentimiento de inseguridad e incertidumbre de la ciudadanía. Estos elementos adquieren importancia como propios de la subjetividad, y aluden a una incoherencia respecto de la percepción de los beneficios por parte de las personas (Lechner, 1998, p.2; Informe de Desarrollo Humano, 2002).

Así, los resultados del Informe de 1998 señalan que existen tres grandes miedos de la subjetividad chilena en pleno proceso de logros de modernización: a) el miedo a la exclusión; b) el miedo al otro; y c) el miedo al sinsentido (Lechner, 1998, p.2).

Al observar el análisis de Lechner, se podría pensar que estos problemas solo se relacionan con una respuesta al desarrollo de un proceso, cuya teleología y logros no son cuestionados. Y hay algo de verdad en este razonamiento. Sin embargo, la visión negativa de los chilenos respecto de la modernización alude más allá del nuevo escenario en que se encuentran, ya que pone en duda sus mismos resultados. En esa línea, quisimos rescatar algunos datos destacados por el Informe de Desarrollo Humano 2002.

El primer dato que indica una crítica a la misma modernización por parte de las personas, se observa al consultar a los entrevistados de la investigación si se sentían ganadores o perdedores con el desarrollo económico de los últimos años. Aquí, un 52% de ellos se declara “perdedor”, mientras que solo un 38% indica que ha ganado. De esta manera, las personas otorgarían un sentido diferente al éxito del país respecto de sus vidas (2002, p. 157).

Adicionalmente, se pone en duda el valor de la democracia, como un sistema político que apoya la integración social, en la búsqueda del logro de las expectativas de la sociedad. Al respecto, la información obtenida de la misma encuesta evidencia una menor legitimidad de este sistema político en la opinión de la ciudadanía: frente a la defensa de la democracia, solo un 45% de los entrevistados indica que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, en relación a un 50% que señala que es indiferente respecto del tipo de gobierno o que indica que a veces es preferible un gobierno autoritario (2002, pág. 269).

Como podemos observar, los miedos descritos aparecen como paradójicos, ya que el sentido implícito y tal vez más profundo de los procesos de transformación social es (o debiera ser) que posibiliten el mejor logro de expectativas de las sociedades que los ponen en marcha. Y son éstas, principalmente, las que parecen en desequilibrio con los indiscutibles avances del país, lo que se nota en los resultados recién descritos.

En este sentido, pensamos que la perspectiva crítica aporta a nuestra discusión teórica, debido a que considerando estos elementos, sería útil preguntarse si el fundamento de la evaluación gubernamental debiera estar ligado a las aspiraciones de la ciudadanía, al despliegue de las subjetividades y a su relación con los grandes proyectos sociales (como la democracia o el desarrollo), y no solo al perfeccionamiento económico de sus labores. Esto será descrito a continuación.

### **Aspiraciones de la ciudadanía.**

Siguiendo con la propuesta de análisis de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2000), rescatamos su concepto de aspiraciones: *“representaciones que hacen los individuos y los grupos acerca del estado de cosas, personales o sociales, que desean para el futuro, y que caracterizan como lo mejor. Ello se cree posible porque se confía en las capacidades personales y sociales para llevarlas a cabo”* (PNUD 2000, pág. 58).

Con este concepto el IDH indica que el diagnóstico recién señalado indica que existe un quiebre con las aspiraciones de la ciudadanía. Los miedos de las personas aparecen como paradójicos, ya que el sentido más profundo de los procesos de transformación social es (o debiera ser) que posibiliten el mejor logro de aspiraciones de las sociedades que los ponen en marcha. Así, siguiendo con este concepto, existiría mayor satisfacción con las políticas, cuando ellas permitan aportar al cumplimiento de dichas aspiraciones de parte de las personas. De la misma forma, entonces, la evaluación gubernamental se acercará a la perspectiva no institucional si considera este tipo de aspiraciones.

La existencia de un descontento de parte de la ciudadanía implicaría que el desarrollo de los procesos de modernización se están conduciendo sin considerar de la mejor forma posible la idea de aspiraciones de la ciudadanía. A continuación, y aproximándonos a nuestro problema de investigación, se vuelve necesario cuestionarse sobre la capacidad de la

institucionalidad estatal de interpretar estas aspiraciones y considerarlas dentro de los criterios de logro de las políticas o programas gubernamentales.

## **2) Descripción de la perspectiva no institucional: la debilidad en la capacidad hermenéutica.**

La importancia que hemos dado al concepto de aspiración, se relaciona con el análisis que hace Tomassini (2006) respecto a las transformaciones económicas y los cambios sociales que han generado en nuestro país hasta el día de hoy. El quiebre descrito anteriormente respecto al proceso de modernización, lleva al autor a considerar la necesidad de compatibilizar esas reformas con iniciativas referidas a equidad y profundización de la democracia, es decir, con una reforma de carácter democrático, a partir de un **enfoque de políticas públicas**, descrito como “pensar el estado a partir de las políticas públicas que éste debe privilegiar para responder a las demandas ciudadanas”, y no uno centrado en una visión meramente organizacional y gerencial del estado, en clara alusión al primer paradigma que describimos.

Según señala este autor, el enfoque de políticas públicas busca resolver una dificultad del estado en el contexto actual de auscultar y procesar las demandas ciudadanas, para escoger políticas que respondan a ellas, para coordinar la actuación de los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales, y para implementarlas en forma efectiva y oportuna (2006, p. 10). Es decir, las políticas públicas –y sus componentes entre ellos la evaluación- debieran buscar interpretar las aspiraciones de la ciudadanía para que su formación dialogue permanentemente con la subjetividad de las personas. Por ello –señala Tomassini- en la sociedad de hoy los analistas y responsables de diseñar políticas, más que un método racional, deben utilizar el de la “sospecha ontológica” para comprender la realidad (2006, p. 16). Ello significa que quienes formulan las políticas públicas no solo necesitarían una mayor capacidad de información, sino también de interpretación de los fenómenos sociales y los cambios que ocurren en ellos.

Un ejemplo, en relación a la necesidad recién descrita señala que 20 años después del inicio de las reformas, los chilenos aspiran a tener una sociedad más igualitaria. De esta forma, se alude al predominio de valores que orienten las relaciones sociales hacia la solidaridad y la responsabilidad social. Sin embargo, la evidencia señala que nuestro país posee graves

falencias en lo que respecta a igualdad, lo que se refleja en la pésima distribución de los ingresos que poseemos.

Este ejemplo es un indicador de la mencionada pérdida de la capacidad hermenéutica del estado, facultad de la que disponía en el modelo estatal anterior. En el texto “Las sombras del mañana” (2002), Lechner señala que la explicación al fenómeno que hemos enunciado se encuentra en que durante gran parte del siglo veinte, el estado fue una instancia privilegiada, por medio de la cual era posible la comunicación entre las subjetividades y las exigencias de la modernización económica (2002, pág. 54). Debemos recordar que en el período comprendido entre la década de 1930 y la de 1970, a partir del desarrollo del modelo mercado internista del estado latinoamericano, se generó una dinámica política basada en un pacto entre el estado, los propios funcionarios del estado los partidos políticos urbanos y las clases ligadas a la incipiente industria.

A partir de este pacto –que, dicho sea de paso, excluyó por completo a grupos importantes de la sociedad, como el campesinado- se generó un creciente vínculo de integración de las demandas de la ciudadanía a través de un estado que se comprometía a responder a las expectativas que de él existían. Incluso, se ha indicado que las características del vínculo existente tendió a generar confusiones respecto de los roles de los actores en el proceso de desarrollo del país (Magíster FLACSO, 2005).

A partir de esta proximidad entre estado y ciudadanía, son comprensibles las palabras de Lechner. En la estructura social, el estado jugaba un rol fundamental, denominado por Garretón (2004), como la “matriz estado céntrica”. Esta configuración social, por las características mencionadas, ligaba muy directamente las expectativas a la labor del estado. De esta forma, esta institución permanecía conectada con las subjetividades de la ciudadanía.

Así, más allá de la función directa del estado en el desarrollo de nuestra sociedad, éste cumplía con una función indispensable (en conjunto con el resto del sistema político, especialmente los partidos políticos), cual era brindar códigos de sentido a la sociedad, es decir, elementos que le permitan comprender, valorar e interpretar las condiciones y contextos en los que se enmarcan sus vidas (2002, pág. 25). La utilidad de estos códigos es que permiten que las personas puedan conformar sus propios “mapas mentales”, que facilitan a las subjetividades comprender qué es real esperar del funcionamiento de la

sociedad y de la política, dentro del marco de lo que es posible, factible y deseable (es decir, lo que hemos definido anteriormente como aspiraciones). Así, la política, y dentro de ella muy relevantemente el estado, tenían una gran importancia en la manera en que los ciudadanos confeccionaban sus mapas mentales, principalmente respecto de las coordenadas de espacio y tiempo (2002, pág. 27).

De esta manera, siguiendo con este argumento, y considerando las transformaciones asociadas a los procesos de modernización, observamos que la pérdida de esta función simbólica se encuentra relacionada con el diagnóstico que hicimos respecto de la incapacidad interpretativa de parte de la visión institucional actual y de sus políticas públicas.

Frente a este análisis nos preguntamos qué elementos debiera considerar la visión institucional en su trabajo interpretativo, de manera tal de incorporar con el concepto de aspiraciones en los diferentes procesos involucrados en el ciclo de las políticas públicas, e introducirlos en la función de la evaluación. Ello será descrito a continuación.

### **Las características de la brecha, o qué sería importante interpretar.**

En el contexto que hemos indicado, Hopenhayn (1994) entrega algunas luces respecto a cuál sería el ámbito de lo que constituye la brecha, o cuáles serían las debilidades de interpretación desde la mirada institucional, que son las que en definitiva refieren a la perspectiva no institucional. Al respecto, señala que en un espacio marcado por el fin de los metarrelatos, el pensamiento posmoderno pone en duda “verdades” como la glorificación y unidireccionalidad del progreso –tales como podrían observarse los procesos que se extienden en los diferentes países- que en el contexto anterior ayudaban a hacer predecible, inteligible y racional la realidad (como indicaba Lechner que lo hacía el estado desarrollista). De esta forma, en la actualidad la historia no marcha de manera ascendente, sino discontinua, ya que se encuentra sujeta a múltiples y contradictorias fuerzas, además como no hay racionalidad ni direccionalidad única, menos puede reconocerse como legítima la aspiración de un grupo que se adjudique para sí la interpretación de la historia y deduzca una direccionalidad formativa de manera más global. De esta forma, los supuestos de la modernidad se ponen en duda, al “adscribíseles un exceso de normatividad, un sesgo

etnocentrista y una pretensión de cohesión cultural que resulta extemporánea” (1994, p. 163).

Al rescatar estos elementos, observamos que se presenta una duda respecto a si una forma homogénea de llevar a cabo los procesos de modernización en general y de la evaluación en particular, es capaz de salvar estas dificultades presentadas por el contexto social. Al respecto, Hopenhayn señala que los estilos de modernización han mostrado un privilegio excesivo de la racionalidad sistémica por sobre los “mundos de la vida”. De esta manera, la exaltación acrítica de la racionalización de la política habría sacrificado en partes importantes la participación social, en pos de un discurso triunfalista de la racionalidad instrumental por sobre los valores propios el humanismo.

¿De qué forma esta lógica ha incidido en la debilidad interpretativa de parte del estado? Al respecto, el autor citado indica que una de las paradojas que caracterizan nuestra realidad actual es que cuanto más nos desarrollamos, más crítica se vuelve nuestra calidad de vida. Hopenhayn señala que se ha invertido la ecuación que decía que era el proceso de modernización la variable clave para el despliegue de una mejor calidad de vida para los ciudadanos. Los costos sociales que han estado aparejados a procesos de modernización, así como el cambio hacia la realidad fragmentada indicarían que “cada vez más, la noción de calidad de vida se hace menos reductible a tasas de escolaridad, expectativas de vida al nacer o reducción de las tasas de mortalidad infantil, y se extienden hacia dimensiones de fuerte acento territorial, ambiental y psicosocial” (1994, p. 64). De esta manera, ahora la calidad de vida estaría asociada a *nuestro* aire, *nuestro* ritmo de vida, *nuestra* proximidad, *nuestro* arraigo en la historia.

Si estas reflexiones están en lo correcto, sí existiría una valoración distinta entre la entidad u organismo de llevar a cabo el proceso de modernización y quienes debieran verse beneficiados de ello, dado el contexto social en el que se sitúa la modernización del estado y las orientaciones de interés de los sujetos.

Así, y recogiendo lo que antes habíamos analizado del pensamiento de Lechner, estamos observando que **la brecha entre la perspectiva institucional y no institucional podría relacionarse con la Dimensión Cultural del desarrollo de la modernización**. Al respecto Hopenhayn señala que ésta corresponde a la perspectiva desde la cual las personas observan lo que les corresponde vivir desde su mirada de actor, desde su “mundo de la

vida”. Aquí, y tal como lo señalamos anteriormente, la consideración de esta perspectiva implica cambiar determinadas formas de observar la realidad social buscando comprender, a partir de la comprobación de la complejidad y polimorfismo del tejido social. De esta manera, será necesario mejorar la capacidad interpretativa de la que hablábamos, comprendiendo este nuevo escenario y la forma en que los actores se sitúan como tales en él. Y este trabajo es el que justamente desarrolla la evaluación. Sin embargo, este trabajo – de acuerdo al autor citado- deberá realizarse sin profundizar la interpretación posmoderna de cuño neoliberal, por medio del cual se ve como solución la administración de la entropía, y la aceptación acrítica de lo que es. Hopenhayn indica que más bien se debe mejorar la mirada inclusiva respecto de este complejo escenario.

Las dificultades generadas en este ámbito implican la necesidad de incluir en las acciones gubernamentales –como la evaluación- una mayor gama de agentes, dando cuenta de la complejidad y marcha paralela de complejos escenarios tales como los que existen en las últimas décadas.

Frente a esta necesidad, el autor promueve la importancia de la profundización de la democracia como forma de rescatar la diversidad de perspectivas, así como la pluralidad de intereses y demandas en el tejido social actual, además de la reorientación de la planificación hacia percepciones más acordes a los escenarios actuales y a la comprensión de las múltiples y complejas relaciones que se crean entre los también múltiples actores sociales. Estas propuestas –indica- aún no han podido desplegarse en realidades como la latinoamericana.

### **3) La base operacional de los criterios de evaluación en la perspectiva no institucional: ¿qué mirada sobre la evaluación implican estos juicios?**

Anteriormente hemos reparado en los fundamentos que dan sentido a tomar importancia a la perspectiva no institucional en la estructura dialógica entre producto y usuario que comprende un programa gubernamental y las características más importantes de sus conceptos. Pero en la práctica, ¿qué mirada se promueve a través de esta noción a la hora de desarrollar una evaluación? Al respecto, consideramos importante destacar el juicio que realiza Torres (2002), en relación a diferenciar una “**Racionalidad gerencial**”, que podríamos relacionar con nuestra perspectiva institucional, con una “**Racionalidad**

**ciudadana**”. La primera se orienta por valores como la eficacia y la eficiencia, y responde a una mirada sobre el usuario como cliente, por lo que busca su satisfacción. Bajo esta lógica –según la autora- se da importancia a la idea de ciudadano como consumidor activo, poseedor de derechos específicos, lo que le atribuye un rol fiscalizador en el marco de un estado que requiere legitimación pública explícita. Aquí, el ciudadano - usuario se considera un contribuyente del estado y un consumidor de sus servicios.

Por su parte, la racionalidad ciudadana se sostiene sobre los fundamentos que hemos destacado en esta sección y refiere a una mirada desde el usuario respecto a la calidad identificada con el grado en que un bien o servicio cumple con las especificaciones necesarias para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios (2002, p. 203). De esta forma, esta perspectiva establece su interés en el mundo comprendido por las relaciones entre la administración y la esfera política. Así, se explica que los ciudadanos no solo tienen derecho a recibir buenos servicios de parte del estado, sino que también a participar en las decisiones acerca de qué bien o servicio se les debe entregar. Así en esta noción de usuario interviene más directamente la idea de ciudadano.

**Siguiendo con la lógica que hemos ido desarrollando, bajo la perspectiva no institucional se da “mayor peso en la balanza” en la interacción generada por el programa, a la posición del usuario y el rescate de su mirada evaluativa.**

En la siguiente sección analizaremos una mirada evaluativa, junto con sus criterios y aspectos en que pone atención respecto del programa, de la lógica que hemos descrito como racionalidad ciudadana.

### **La propuesta conceptual de la evaluación interactiva.**

De acuerdo a lo que hemos analizado desde la perspectiva no institucional, a partir de la mirada del programa como interacción, se vuelve más importante reconocer la mirada, expectativas y análisis del usuario. Esto nos aproxima a la noción de evaluación participativa. Sin embargo, antes de hacer cualquier definición queremos dejar en claro que en el caso de las evaluaciones de DIPRES no se busca proponer la realización de esta metodología, debido a que escapa de la finalidad e intenciones del trabajo de las Evaluaciones de Programas Gubernamentales de dicha entidad. Más bien, se busca trabajar en reconocer a partir de algunos de sus conceptos generales, formas de poder adaptarse a la

metodología de evaluación de DIPRES, para observar desde allí la utilidad o inutilidad de su consideración por parte de esta institución.

Habiendo hecho esa precisión, queremos iniciar nuestra aproximación a la metodología descrita, sus criterios e indicadores señalando que, de acuerdo a Francoise Coupal (2000), el Seguimiento y Evaluación participativos difiere de los enfoques más convencionales en la materia, por el hecho de que busca hacer participar más activamente a las principales partes involucradas en un proyecto, en la reflexión sobre el avance de su proyecto, en la evaluación de este avance y, más particularmente, en la evaluación de la obtención de resultados. Pese a ello, el foco sigue estando en evaluar los resultados de los programas.

Al respecto, según Falabella (2002), el gran salto que da la evaluación participativa es lograr diferenciar las especialidades del actor social y del analista social; es decir, aquí cada uno tiene un rol, un aporte en la generación de los resultados de la evaluación de un programa.

Así, en la interacción generada por el programa, la perspectiva no institucional tiene un rol importante, basada en la incorporación de la mirada del usuario del programa. Al respecto, de acuerdo a Briones (1998) bajo la premisa de que en la evaluación la tarea principal es obtener conocimientos para mejorar el programa, se propone la noción de *evaluación interactiva*, que entrega importancia al análisis de la organización, del funcionamiento y del desarrollo de un programa, en relación con sus objetivos, las expectativas de sus participantes y los resultados obtenidos (1988, p. 13). Más allá de su expresión práctica, nos interesa rescatar aquí el hecho que el análisis y solución a los problemas del programa se generan a partir del análisis (y a veces intercambio) de experiencias y conocimientos respecto de éste. De esta manera, la participación del usuario en la evaluación ayuda a poner las actividades y resultados de la evaluación a nivel operativo de los usuarios, de acuerdo a los roles que ellos asumen en el proceso generado por el programa e incorpora esas actividades a sus preocupaciones, necesidades e intereses.

Además de ser participativa, la evaluación interactiva según Briones es focalizada, ya que presta atención central a los problemas que enfrentan tanto los usuarios como los técnicos del programa para conseguir sus respectivos fines. Esto implica –tal como se ha señalado– que el aporte de ambos a la evaluación es diferenciado, dependiendo de su experiencia

respecto del programa, debido a sus expectativas y necesidades, as que deberán tomarse en cuenta. En ese sentido, los diferentes involucrados aportan a la evaluación.

Por ello, según el autor, una perspectiva evaluativa que considere a estos actores, requiere integrar diferentes conocimientos y experiencias, por lo que rescata más allá de una racionalidad instrumental –referida a la lógica de medios y fines- debido a que se aproxima también a una lógica de los valores, es decir, no solo si se logró un fin, sino también a valoraciones que incorporan las diferentes acciones realizadas en un programa. Para lograr este objetivo, la evaluación deberá ser explicativa, pero también buscar la interpretación de las acciones a partir de la lógica de los participantes.

El método que propone Briones para llevar a cabo esta evaluación, se aleja de las características de los instrumentos que lleva a cabo DIPRES, por lo que hemos querido rescatar únicamente sus finalidades y criterios para efectos de nuestro análisis.

En relación a los ámbitos que considera esta perspectiva como aspectos en los cuales evaluar sus resultados, Patton (2004) señala que a partir de la consideración del usuario en la evaluación se otorga valor a la recolección de información sobre la historia del programa, incluyendo la visión de sus involucrados- beneficiarios. Entender la historia tanto del programa como de los participantes resulta útil en la medida en que dichas historias resalten los procesos y efectos directos del programa para quienes tienen que tomar las decisiones relativas al programa. Esto implica –según el autor- interesarse por ir más allá de conocer el número exacto de personas que participaron en el programa, cuántas lo culminaron y qué hicieron después, debido a que se rescatan como información válida para reconocer el éxito de la intervención las percepciones de dichas personas.

#### **4) La efectividad como criterio evaluativo que puede aportar a reconocer las perspectivas de los actores.**

Anteriormente hemos podido revisar en detalle el argumento que indica que existiría una brecha entre las perspectivas institucional y no institucional, y que esta dificultad se podría producir por una debilidad en la capacidad interpretativa de la primera respecto de la segunda, debido a las características sociales actuales. Al respecto, observamos cómo una evaluación participativa del tipo interactiva podría mejorar la condición hermeneútica. Frente a este panorama es importante que nos preguntemos cuál criterio de análisis permite

comprender de mejor forma el resultado de un programa gubernamental desde la perspectiva de su receptor/ usuario/ beneficiario. Al respecto, creemos que el **análisis del concepto de efectividad** y su incorporación desde la perspectiva no institucional en la evaluación puede ser una forma de resolver la dificultad planteada por el argumento que hemos analizado. A continuación revisaremos estos elementos.

Cohen y Franco (1997) utilizan un concepto de *efecto* que indica que corresponde a todo comportamiento o acontecimiento del que puede razonablemente decirse que ha sido influido por algún aspecto del programa o proyecto. De esta manera, un efecto puede ser esperado o no, positivo o negativo. Así, la idea de efecto “tiende a salirse” de una idea más controlada de resultado, para ubicarse en una posición de lo que ocurre de una forma más concreta. Por esta razón, la evaluación de la efectividad abre un espacio para recoger información por sobre la forma en que las perspectivas interesadas dan cuenta de este comportamiento influido por algún aspecto del programa. Entonces, la noción de efectividad es descrita por los autores como “*el logro concreto o las acciones concretas conducentes a ese logro concreto de los fines, objetivos y metas deseadas*”.

Desde nuestra perspectiva, el hecho de basarse en el efecto más que en el resultado programado abre una oportunidad para el rescate de la perspectiva no institucional y la visión de los usuarios/ beneficiarios/ receptores del programa sobre éste. Así, desde esta posición la mirada de este actor podría contribuir a profundizar el análisis y diagnóstico de los resultados de una intervención gubernamental.

### **Hacia una evaluación centrada en la efectividad.**

De acuerdo a lo que hemos revisado y a la manera en que hemos interpretado este concepto a la luz de las ideas vistas anteriormente, es importante realizar un trabajo de operacionalización, de tal manera de aproximarnos a reconocer qué implicaría desarrollar una evaluación bajo esta perspectiva.

Al respecto, PNUD (2002) indica algunos aspectos que podrían ser de nuestro interés en su manual de Evaluación de Resultados. Aquí, se afirma que la evaluación aumenta la eficacia de una intervención, al vincular su pasado, presente y futuro y sus resultados. Así, el objetivo general de la evaluación sería la medición y análisis del desempeño, a fin de gestionar con eficacia los efectos y productos que son los resultados en materias de

desarrollo. De esta manera, se debe poner el acento en las contribuciones de los distintos factores al logro de un determinado efecto de desarrollo.

Así, el PNUD pone énfasis en una valoración aún más compleja de los resultados, sus efectos: *“todas las evaluaciones necesitan vincularse con efectos, en contraposición a vincularse solo con la implementación o productos inmediatos”* (2002, p. 7). Los efectos son definidos como el cambio en las condiciones de desarrollo que PNUD se propone obtener por medio de sus programas y proyectos, e incorporan la producción de productos, así como la contribución de sus socios.

La evaluación de efectos propuesta por PNUD busca analizar cómo y por qué los efectos se consiguen o no, en un contexto determinado y en el marco de acción en que se produjo. Se centra, entonces, en cuestiones de importancia, eficacia, sostenibilidad y cambio, y el uso de su información, además de su utilidad para modificar pautas de acción, se orienta al aprendizaje y a exponer la responsabilidad.

¿Por qué tiene que ver con la perspectiva que hemos estado tratando? La propuesta de la evaluación sobre los efectos entrega importancia a profundizar en las razones y explicaciones que permiten comprender los factores que incidieron en el logro de los resultados alcanzados. Otro aspecto interesante, es que esta propuesta entrega valor a la fuente de la información –tal como se mencionaba al describir las características de la evaluación participativa- es decir, quién está diciendo que se logró o no un determinado resultado y cuál es el indicador que señala aquello. Al respecto, se manifiesta que en un proceso evaluativo se deberá recopilar la versión de las partes interesadas, a saber:

*“incorporar los socios y demás interesados al proceso de selección de indicadores y metas, en la recolección y análisis de datos, como participantes en las misiones de campo o como miembros de un equipo de evaluación;*

*Utilizar fuentes de datos y estadísticas ya establecidas por los organismos claves asociados, lo que permite reducir gastos de recolección de datos;*

*Trabajar con los socios en el análisis de los avances y determinar el mejor modo de mejorar la estrategia colectiva”* (2002, p. 13)

En el caso de los beneficiarios, PNUD valora el que estos provean información sobre la importancia y la calidad de los productos o servicios, y apoyo técnico durante las evaluaciones. De acuerdo a este manual, es la propia orientación a los resultados la que

requiere de la participación de sus involucrados, tanto los interesados de la parte institucional, como los que son receptores del programa. Estos actores se denominan “interesados” y se reconocen sus intereses, que no siempre pueden verse como intercambiables. En ese sentido, la decisión sobre quién participa en el proceso evaluativo necesariamente influirá en la forma en que se conciban los resultados y se estime que se logren dichos resultados. Esto puede hacer menos rápido el proceso, pero se estima que se gana en capacidad explicativa y en apropiación y utilización de la información obtenida.

Tal como hemos podido observar, la noción de efectividad que proponemos entrega un rol de importancia a la perspectiva de los actores que se encuentran interesados en el programa y en su evaluación, especialmente aquellos más interesados en sus resultados, los usuarios/ beneficiarios/ receptores. A partir de esta posición más protagónica hay más posibilidades de rescatar la perspectiva no institucional, a partir de un trabajo más basado en la comprensión de la posición y expectativas de este actor. Esta parece ser una acción necesaria para que la perspectiva institucional mejore su capacidad interpretativa respecto a las expectativas y necesidades de la sociedad en general.

Con este último análisis finalizamos nuestro análisis conceptual. Así, habiendo ahondado en las características de la evaluación y en las perspectivas institucional y no institucional sobre ella, a continuación se describirá la metodología utilizada para llevar a cabo la investigación.

## IV.- MARCO METODOLÓGICO

### **Metodología.**

La presente investigación busca contrastar la perspectiva institucional con la no institucional, recurriendo a fuentes representantes de dichas perspectivas, más una intermedia, que pueda hacer mención respecto a ambas, pero no “en primera persona”. La idea es contrastar, verificando puntos en común y diferencias, los criterios, indicadores y puntos de interés de cada perspectiva, de tal manera de acercarnos a contar con información respecto a la brecha existente entre ambas visiones.

De esta forma, se intentó contar con información proveniente de las propias evaluaciones ya hechas y de los actores que participaron en ella desde el punto de vista institucional (DIPRES), la que se contrastó con la proveniente de la mirada de los usuarios/ beneficiarios/ receptores.

Justo en medio de ambas perspectivas se encuentra la del programa evaluado, que puede observar tanto la mirada institucional como la no institucional. Esta información también será considerada para dar mayor profundidad a la información.

Para lograr este trabajo se aplicó la metodología del **Estudio de Casos**, por medio de cual se pretende reconocer con mayor profundidad la información que se acaba de describir, entendiendo cada caso como una unidad específica referida a programas que son diferentes debido al tipo de usuario que tienen. El estudio de caso, según Yin (1994) permite avanzar en la profundización de determinados temas de interés, a través de un proceso de triangulación de la información existente, en este caso entre los actores participantes de cada perspectiva.

Se trabajó con 2 casos de estudio, correspondientes a 2 Evaluaciones de Programas Gubernamentales.

### **Estrategia de recolección de información.**

Para realizar los estudios de casos se recurrió a diversas estrategias de recolección de información. Lo fundamental fue extraer la información necesaria para contar con antecedentes que permitan profundizar en las perspectivas que constituyen cada caso de estudio.

La información no siempre se recogió en el mismo formato. Decimos esto, porque en caso de la perspectiva institucional ya existe información secundaria correspondiente a las Evaluaciones efectuadas sobre los programas que formarán parte de este estudio, realizadas por DIPRES. Hemos estimado importante complementarla con la información proveniente de los actores que conducen las evaluaciones. Ello permitirá profundizar en el cómo y el porqué de ellas. A esta mirada, se agregó la del coordinador del programa evaluado, que a su vez tuvo una vinculación con el proceso evaluativo de DIPRES.

Por su parte, la información correspondiente a la perspectiva no institucional, se recogió de manera primaria, requiriéndose además identificar las características del usuario para elegir la mejor forma de contar con la información necesaria con el fin de aproximarnos a la perspectiva no institucional. En los casos analizados, para esta perspectiva se recogió información con usuarios directos del programa y con informantes clave de los programas. De esta manera, se realizó un trabajo de *construcción*, el que en este caso se encuentra centrado no en los sujetos, sino fundamentalmente en las instituciones o perspectivas que representan y la información que transmiten como “voceros”.

### **Técnicas de recolección de información.**

1) **Perspectiva institucional:** se utilizó la Evaluación realizada al programa, de la cual se extrajo información correspondiente a la evaluación de Eficacia, así como las Conclusiones y Recomendaciones.

Además, se llevaron a cabo entrevistas semi estructuradas, dirigidas a los profesionales a cargo de la evaluación del programa, desde DIPRES y desde el Programa evaluado.

2) **Perspectiva no institucional.** Se aplicaron diferentes técnicas, para de esta forma recoger dicha información.

Respecto del primer programa, se aplicó un cuestionario semiestructurado a usuarios de un componente del programa (100), entrevistas grupales a usuarios del segundo componente (3) y entrevistas en profundidad a 2 funcionarios de Sendero de Chile que mantenían una relación con usuarios..

Por su parte, en caso del segundo programa, se recogió esta información a partir de entrevista al encargado nacional del programa, en conjunto con la realización de 4 focus groups con beneficiarios.

### **Decisiones sobre la Selección de la muestra.**

Para seleccionar los casos en estudio, se recurrió al análisis propuesto en la sección de definición del problema y el marco teórico. En ellos se describió la idea de programa gubernamental relación entre un producto y un usuario. Por esta razón, y siguiendo con la descripción realizada por Hintze (2005), se optó por seleccionar 2 casos que cumplieran con el siguiente requisito:

1) Un caso referirá a un programa cuyo producto se entrega a un usuario por el solo hecho de ser “derecho habiente”. Este es el caso de Sendero de Chile, cuyos destinatarios están definidos como todos los ciudadanos chilenos, para brindarles acceso al patrimonio natural. El otro programa, de acuerdo al análisis del autor citado debiese ser uno que considerara un tipo de beneficiario específico, a quien se entrega un producto también más específico que permite resolver alguna dificultad de éste. En este caso, se optó por una política social, específicamente el programa de Reinserción Laboral en Medio Libre.

En resumen, esta tesis se desarrollará a partir del estudio de dos casos de programas evaluados por DIPRES:

- 1) Programa Sendero de Chile;
- 2) Programa de Reinserción Laboral en Medio Libre.

### **Criterios de selección de los entrevistados.**

Como lo que interesa es conocer las visiones de los participantes en el proceso de evaluación, la selección de las personas que fueron entrevistadas se realizó definiendo su función como **informante clave** de la evaluación de cada programa.

Así, además del análisis realizado a las evaluaciones de DIPRES a ambos programas, se recurrió a informantes de los propios programas analizados y a usuarios / beneficiarios de estos.

El detalle de los instrumentos de recolección de información utilizados se especifica en el Anexo.

## **V.- RESUMEN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS.**

### **Explicación de la información que se expone.**

La información que se detalla a continuación **corresponde a los antecedentes obtenidos en la construcción de los casos caso de estudio del Programa Sendero de Chile y Reinserción Laboral en Medio Libre.**

Tal como se explicó en la sección Marco Metodológico, para construir un caso de estudio que nos permitiera conocer en detalle información sobre la perspectiva institucional y no institucional de evaluación de los programas, se reunió la siguiente información:

#### **Perspectiva institucional:**

- a) Sistematización de la respectiva evaluación desarrollada por DIPRES;
- b) Análisis del funcionario de DIPRES a cargo de la evaluación;
- c) Análisis del funcionario del Programa evaluado, que fue contraparte en la investigación desarrollada por DIPRES.

**Perspectiva no institucional:** En el caso de Sendero de Chile, se recogió la siguiente información:

- a) Cuestionario a usuarios del sendero que asisten a recorrerlo, como primer público objetivo del Programa;
- b) 3 focus group con organizaciones beneficiarias de proyectos de turismo sustentable, como segundo público objetivo del Programa;
- c) Entrevista a funcionarios de programa evaluado que mantienen relación con sus usuarios.

En el caso del Programa de Reinserción Laboral en Medio Libre, se recogió la siguiente información:

4 focus group con usuarios del Programa en tres regiones del país.

De este modo la información que se detalla a continuación consiste en:

- 1) Breve descripción del programa evaluado;
- 2) Perspectiva institucional: resumen información obtenida de fuentes de información mencionada;
- 3) Perspectiva no institucional: resumen información obtenida de fuentes de información mencionada

## **I.- ESTUDIO DE CASO: LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA SENDERO DE CHILE.**

### **1) Breve descripción del programa evaluado<sup>3</sup>.**

#### **1. Descripción del Programa**

##### **1.1. Fin**

De acuerdo a la matriz de marco lógico de evaluación, el Programa Sendero de Chile tiene como **fin** “contribuir a la protección de la naturaleza, posibilitando a las generaciones presentes y futuras conocer, acceder y disfrutar la diversidad de nuestros ecosistemas”.

##### **1.2. Propósito**

Su **propósito**: “La ciudadanía accede a espacios naturales de uso público, conformados por una red de senderos conectados entre sí a través de una espina dorsal desde Visviri hasta Cabo de Hornos, construidos en forma participativa, valorando el patrimonio natural y la diversidad de los ecosistemas del país”.

##### **1.3. Población Objetivo**

La población objetivo del programa corresponde a la totalidad de la población de Chile. El Sendero de Chile pretende que la ciudadanía acceda al mismo, independientemente de su edad, localización, género y condiciones socioeconómicas.

##### **1.4. Población Beneficiaria**

El programa no cuenta con información acerca de población beneficiaria.

##### **1.5. Descripción General del Diseño del Programa**

“El Programa Sendero de Chile es una iniciativa presidencial Bicentenario, impulsada y coordinada por la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), que busca unir al país en torno a una tarea concreta: un sendero peatonal precordillerano y cordillerano andino desde Visviri hasta Cabo de Hornos”. (Instructivo Presidencial 003/2002).

Se propone entregar a la ciudadanía la oportunidad de acceder a espacios públicos naturales a través del Sendero, valorando el patrimonio natural y la diversidad de ecosistemas del país. Para cumplir este propósito el programa se estructura en cuatro componentes:

---

<sup>3</sup> Extraído de la propia evaluación de DIPRES

habilitación de senderos, el desarrollo de proyectos con comunidades aledañas, educación y difusión, todos bajo la responsabilidad de CONAMA.

**Componente 1:** "Red de senderos conectados entre sí a través de una espina dorsal desde Visviri hasta el Cabo de Hornos, habilitados para el uso público".

Este componente se centra en la habilitación de senderos desde Visviri hasta el Cabo de Hornos. Para la elaboración de la espina dorsal que une ambos puntos que se encuentran a aproximadamente 8.000 km de distancia, se elaboró un mapa que integra las propuestas de trazado elaboradas en cada región.

**Componente 2:** "Comunidades aledañas a tramos del Sendero de Chile ejecutan proyectos de turismo sustentable y protección de la naturaleza y mantienen los tramos correspondientes a su localidad"

Este componente es ejecutado a partir del año 2003, bajo dos modalidades diferentes. En el año 2003 se entregaron recursos a organizaciones de base, juntas de vecinos y otros para que ejecutaran en forma directa proyectos comunitarios en sectores aledaños a tramos del Sendero. Con efectos ilustrativos se señalan algunos ejemplos de proyectos: "Circuito Ecuestre en la localidad de Cerro Alegre, comuna de Alto del Carmen" (III Región); "Habilitación de las termas de Aguas Calientes, comuna de Pica" (I Región); "Proyecto de rescate de identidad local con talleres de educación ambiental y talleres de señalética, comuna de Requínoa" (VI Región). El año 2004 se aplicó una modalidad diferente. Se trata de proyectos de un año de duración. La administración, firma de convenios, acompañamiento y sistematización están a cargo del PNUD, para lo cual se firmó un convenio con dicha institución, en el marco del Programa de Pequeños Subsidios, que PNUD administra en Chile. Tienen como propósito la ejecución de actividades de turismo sustentable, por parte de comunidades vecinas al Sendero. Se exige en las bases del concurso la participación igualitaria de hombres y mujeres. El monto promedio asciende a nueve millones de pesos por proyecto.

**Componente 3:** "Población escolar educada en terreno, en tramos del Sendero de Chile, en temáticas ambientales relacionadas con la protección del patrimonio natural."

Este componente comienza a ejecutarse durante el año 2003. En dicho año se abre la línea de educación sobre la base de tres ejes: (a) Programa Forjadores Ambientales: consiste en visitas ejecutadas a tramos del Sendero de Chile por grupos regionales de escolares del Club de Forjadores Ambientales. (b) Convenio MINEDUC. Este convenio, en el marco del Programa de MINEDUC – actividades motrices en contacto con la naturaleza- entre otros aspectos contempla la capacitación de profesores de educación física de escuelas aledañas a los tramos del Sendero y de estudiantes universitarios de Pedagogía en Educación Física; en técnicas educativas y recreativas al aire libre, con consideraciones de mínimo impacto ambiental (principio “No Deje Rastro”).

(c) Animación sociocultural. Visitas guiadas con fines educativos efectuadas a tramos del Sendero por grupos organizados de ciudadanos, clubes universitarios de montaña, delegaciones de adultos mayores, delegaciones de personas con capacidades limitadas (no videntes, discapacidad auditiva, otros). Durante el año 2004 se reemplaza el convenio MINEDUC por la producción de la Guía Pedagógica del Sendero.

**Componente 4:** “Ciudadanía informada sobre la existencia, el propósito y el uso adecuado del Sendero de Chile”.

Este componente se activa a partir del año 2003, con el diseño y puesta en marcha del “Plan de Comunicaciones”, desarrollado hasta fines de 2004, y cuyo objetivo general fue el de “posicionar el Sendero de Chile como un programa país que propicia una mejor relación de la ciudadanía con la naturaleza, pone en valor el patrimonio natural y cultural de la zona cordillerana y que estratégicamente se constituye en una plataforma territorial concreta para el desarrollo de los instrumentos de educación ambiental y participación ciudadana”.

## **2.- Perspectiva institucional. Resultados.**

### **2 a) Descripción de resultados de la evaluación en áreas de interés para esta investigación.**

A continuación se detallan los principales elementos de evaluación existentes en la evaluación realizada a Sendero de Chile. Aquí se describirán aspectos referidos a eficacia (tal como se indicó anteriormente, debido a que este concepto fue definido en el problema de investigación como el más cercano a los resultados de un programa gubernamental) como a sus conclusiones y recomendaciones ligadas a aspectos de eficacia.

#### **Descripción estructura de evaluación de eficacia.**

##### **Evaluación de los resultados respecto de la finalidad o fundamento último del Programa<sup>4</sup>.**

Se indica que, considerando lo definido como fin del programa: “contribuir a la protección de la naturaleza, posibilitando a las generaciones presentes y futuras conocer, acceder y disfrutar la diversidad de nuestros ecosistema”, en el marco actual se han habilitado pocos kilómetros (menos del 10% necesario para concluir la meta de los 8.000 km). En ese sentido se explica que el Programa poco contribuye al logro del fin. Por último se explica que en la medida que se habiliten nuevos tramos y la ciudadanía pueda acceder a ellos, se estará contribuyendo al logro de dicho fin.

Siguiendo con la estructura de Marco Lógico, el siguiente aspecto que refiere al fundamento del programa, de manera más concreta corresponde al **avance hacia el logro del propósito**, definido como “la ciudadanía accede a espacios naturales de uso público conformados por una red de senderos conectados entre sí, a través de una espina dorsal desde Visviri hasta Cabo de Hornos, construidos en forma participativa, valorando el patrimonio natural y la diversidad de los ecosistemas del país”.

Sobre éste, se concluye que no se está en condiciones de medir niveles de desempeño respecto del propósito, porque no cuenta con indicadores de calidad ni eficacia cuantificados. Pese a ello, se señala que la producción y calidad de unos componentes no es satisfactorio, lo que incide en que el propósito no se cumpla en forma apropiada.

---

<sup>4</sup> La sistematización de los elementos descritos de esta evaluación se adjuntan en el Anexo.

Nuevamente se hace énfasis en la habilitación del Sendero, que en su nivel de producción actual no alcanzará a cumplir la meta de 8.000 km habilitados en el año 2010. Además se indica que tanto la cobertura como el nivel de producción educación, son satisfactorios.

Un último aspecto referido a la evaluación de avance hacia la finalidad del programa se encuentra en el juicio sobre **Justificación de la continuidad del programa**. Al respecto, se indica que desde la escasez de espacios públicos naturales accesibles para la ciudadanía, la exigencia de éste sigue siendo vigente, porque “la construcción de un Sendero de más de 8.000 km de longitud constituye una propuesta útil para que los habitantes de Chile recorran los diversos ecosistemas y se familiaricen y sensibilicen con el patrimonio natural del país” (2005, p.74). Por ello, se justifica su continuidad. Sin embargo, se describe como fundamental que, para resolver esta carencia, se fortalezcan los recursos humanos en el nivel central, con un énfasis en las capacidades de gerencia de Programas; se elabore una planificación estratégica, así como un plan de acción; se incremente el nivel de habilitación de tramos; se resuelvan los problemas jurídico / institucionales y se profundice la educación a los ciudadanos.

### **Evaluación realizada de acuerdo a cada componente del programa en el Marco Lógico.**

#### **Componente 1: "Red de senderos conectados entre sí a través de una espina dorsal desde Visviri hasta el Cabo de Hornos habilitados para el uso público".**

**Los niveles de producción** de los componentes corresponden a un programa emergente que se encuentra en proceso de consolidación. Su nivel de producción es creciente, pero su ejecución en los niveles actuales no permite el cumplimiento del propósito. Además, se considera central el avance en las obras, porque la meta planteada por el Presidente de la República es haber habilitado el sendero en toda su extensión para el año 2010. El panel considera necesario y funcional para el propósito la existencia del sendero, pero que el avance es insuficiente para la meta:

*“Hasta octubre de 2004, tal como se menciona en el cuadro 3.1., se habilitaron 1535,53 km de un total de aproximadamente 8.000 km entre Visviri y Cabo de Hornos, lo que representa un 19,2% de lo que se debe construir. Mientras que el año 2001 se habilitaron 24,3 km; en el año 2002, 80,3 km; el 2003, 472,2 km y hasta octubre del año 2004 se*

*habilitaron otros 958,6 km (véase cuadro N° 3.1). Los niveles de producción en este componente de habilitación no se han visto incrementados”.*

*“En cuanto a cumplimiento de metas anuales, el Programa ha sido capaz de habilitar en los años 2003 y 2004 más kilómetros que lo planificado, a diferencia de los dos primeros años, en donde las metas anuales de kilómetros habilitados no se lograron”.*

Como análisis adicional respecto de este tema, se indica que esta dificultad se complica más, considerando la existencia de tramos del Sendero que pertenecen a propietarios privados: 47.3% del trazado total aproximado.

“A la fecha las habilitaciones del Sendero han sido exclusivamente en tierras fiscales o bien de comunidades indígenas, pero llegará un momento en que deberán intervenir tierras de propiedad privada, situación que legalmente presenta dificultades por restricciones en cuanto a la misión de CONAMA y su mandato”. Esto se encontraría relacionado con una debilidad a nivel de gestión del programa, donde no se han establecido conversaciones y negociaciones avanzadas con propietarios privados. Por ello se estima que, tanto la falta de planificación orientada a la meta 2010, como la falta de una estrategia conducente a la habilitación de tramos en tierras de propiedad privada, constituyen problemas importantes que deben ser resueltos en forma rápida.

Como otra razón para la dificultad evaluada, se indica que no existe una planificación por parte del Sendero que permita dimensionar y calendarizar los niveles de producción de los componentes para el logro de esta meta. (Ejemplo, el panel no ha recibido información acerca de cuánto cuesta completar el Sendero, a qué ritmo habría que habilitar (componente 1) para alcanzar la meta, y cómo resolver los escollos legales / institucionales para las situaciones planteadas anteriormente (terrenos privados, mantenimiento, responsabilidad institucional de los tramos habilitados).

Un aspecto adicional que toma importancia en la evaluación es que el componente habilita tramos pero no se preocupa de su mantenimiento, con excepción de aquellos que atraviesan zonas del sistema nacional de áreas protegidas del Estado, que por ser administradas por CONAF, considera la firma de convenios anuales en el nivel regional para que esta institución se haga cargo de su mantenimiento. El panel pudo constatar que en el nivel central de CONAMA no existe registro exhaustivo de convenios firmados, ni tampoco de su eventual prórroga al cabo de un año de su firma.

Otro elemento que se evalúa es que no se han determinado estándares de calidad de la construcción:

*“En primer lugar, si bien el Programa ha formulado normas y estándares de calidad para la construcción del Sendero y equipamiento asociado (señalética, refugios, otros), aspecto que el panel considera un aporte significativo, no ha producido ningún instructivo, ni procedimiento, ni formulario, que permita medir si los tramos habilitados efectivamente cuentan con la calidad requerida”.*

### **Componente 2: “Comunidades aledañas a tramos del Sendero de Chile ejecutan proyectos de turismo sustentable y protección de la naturaleza y mantienen los tramos correspondientes a su localidad”**

Se indica que este componente ha tenido dos modalidades de gestión, para desarrollar dichos proyectos, un primero, de financiamiento directo y, a partir de 2004, otro, realizado en alianza con PNUD.

Al respecto, se explica que el componente 2 actúa oportunamente en el año 2003, promoviendo acciones en comunidades aledañas a tramos habilitados previamente en el marco del Programa. Sin embargo, el año 2004 este componente se paraliza por la duración mayor del nuevo sistema de producción, a través de un fondo concursable compartido con PNUD.

Se destaca que no hay metas vinculadas con los otros componentes. “No se sabe a cuánta gente se quiere educar, a cuántas personas difundir, ni cuántas comunidades involucrar en proyectos de desarrollo turístico. Semejante es la situación que ocurre con los proyectos desarrollados con comunidades durante el año 2003 (componente 2) El nivel central no cuenta con procedimientos para informarse, ni por consiguiente proporcionarse datos significativos que permitan asegurar la calidad de lo producido en el marco del componente 2.

Adicionalmente, se explica que los nuevos proyectos que se inician el año 2005 cuentan con un componente de acompañamiento y sistematización, a cargo de una ONG que se preocupará de asegurar los niveles de calidad apropiados. En este sentido, se considera como acertada la idea de desarrollar este componente en asociación con el PNUD.

Respecto a la producción de este componente, se señala que bajo la primera administración “se ejecutan 34 proyectos en todas las regiones. Si bien no se cuenta con un mapa que permita relacionar los proyectos con los tramos habilitados hasta dicho periodo, el panel reconoce que este componente ha apoyado a comunidades aledañas a muchos sectores construidos del Sendero. El componente ha tenido en 2003 un adecuado nivel de producción y suficiencia para el logro del propósito.

En el caso del convenio con PNUD, a partir de dicho concurso se aprobaron doce proyectos. La selección de proyectos fue realizada por una comisión mixta, integrada por CONAMA y PNUD. Los proyectos aprobados, de valor promedio de \$9.000.000 cada uno, corresponden a todas las regiones, con excepción de la Región Metropolitana y la undécima región. Sólo la III Región cuenta con dos proyectos aprobados. Su producción es 12 proyectos en el país.

Como indicadores de eficacia se señala que:

(a) Existe un bajo porcentaje de proyectos admisibles (44%) en relación con los proyectos presentados, lo que demostraría que los talleres de capacitación desarrollados en regiones han sido insuficientes o bien de un nivel de calidad no satisfactorio. Sin embargo, se estima que el problema ocurre por una falta de participación y/o de capacidad técnica para participar.

En cuanto a los criterios de admisibilidad, éstos tienen que ver con el tipo de institución que postula, el tipo de proyecto, la pertinencia con los objetivos y plazos, entre otros. A juicio del panel éstos son criterios relevantes para su selección.

(b) Porcentaje de proyectos adjudicados en relación con lo planificado ejecutar. En el año 2003, muchas regiones decidieron distribuir los recursos en más de un proyecto por región. Eso explica la cifra alcanzada (261,54%). Por el contrario, en el año siguiente y en el marco de proyectos en convenio con PNUD, se adjudicaron menos proyectos que lo planificado. Incluso hubo regiones sin proyectos. Esto se debió a que la calidad de las propuestas no satisfizo al comité evaluador.

(c) Respecto del número de organizaciones asociadas por proyecto: Se observa un incremento entre el año 2003 y 2004 (2,29% a 5,58%), que se explica porque los proyectos del último año son de mayor envergadura.

(d) Respecto al porcentaje de proyectos seleccionados (63,16%) en relación con los proyectos que han postulado al Concurso: Dicha cifra refleja que la mayor parte de las comunidades que han postulado han podido obtener el financiamiento, lo que significa a juicio del panel un elemento positivo del Programa. Otro indicador respecto a este tema señala que esta relación postulación / financiamiento es mucho más atractiva para las comunidades que otros concursos del Estado (Fondo de Protección Ambiental, Comuna Segura, Espacios Públicos Patrimoniales, entre otros). En los concursos mencionados, los niveles de frustración son muy elevados para las comunidades que se esfuerzan en postular.

**Componente 3: “Población escolar educada en terreno, en tramos del Sendero de Chile, en temáticas ambientales relacionadas con la protección del patrimonio natural.”**

En primera instancia se señala que este componente se vincula con tramos del Sendero habilitados previamente, por lo que su producción es oportuna y funcional al cumplimiento del propósito.

Se indica que no hay metas vinculadas con los otros componentes. No se sabe cuánta gente se quiere educar, a cuántas personas difundir, ni cuántas comunidades involucrar en proyectos de desarrollo turístico.

Además, se señala que la calidad del componente 3 (Educación) es de difícil medición por la ausencia de estudios de resultados e impacto. No obstante, se puede señalar que la capacitación a profesores, una de las actividades centrales durante el año 2003, ha consistido en la difusión de dos módulos educativos ya probados en otros contextos y validados por una institución de nivel internacional en educación ambiental (NOLS).

En términos de resultados, se indica que su nivel de producción puede considerarse bajo, porque sólo atiende unos pocos establecimientos educativos y un grupo minoritario de profesores capacitados. La animación cultural se traduce en visitas a terreno de población escolar, así como de clubes de montaña, adultos mayores, servicios públicos y niños con problemas en sus capacidades físicas (no videntes, sordos), entre otros.

Respecto al número de visitantes, se indica que *“es poco relevante (1.591 el año 2003 y 3.663 el año 2004), considerando que el universo a ser educado para proteger el Sendero a través de su recorrido es la totalidad de habitantes de Chile. Si bien el Programa no fija*

*metas para este componente, tal como ha sido su nivel de producción, es poca su contribución al logro del propósito”.*

Otros indicadores de eficacia:

“1. La capacidad de gestión en algunas regiones permitió desarrollar más visitas de las planificadas inicialmente. Así, se pasó de un 77% (2003), a un 148% en el año 2004.

2. La reducción del número de personas por visita (de 159 durante el año 2003 a 50 en el año 2004) fue fruto de una evaluación interna de CONAMA. Se sostuvo que con menos personas, la actividad resolvía mejor el objetivo educacional que se pretendía. El panel comparte este juicio.

3. Las rigideces del sistema educativo afectaron la capacidad de los establecimientos escolares de capacitar profesores en el uso y aplicación de la guía.

#### **Componente 4: “Ciudadanía informada sobre la existencia, el propósito y el uso adecuado del Sendero de Chile”.**

Se señala que la producción de material didáctico y de difusión se realiza desde el nivel central y a solicitud de regiones, sirviendo en forma oportuna a la habilitación de nuevos tramos o la promoción de otros existentes.

Se indica que tampoco hay metas vinculadas con los otros componentes. No se sabe a cuánta gente se quiere educar, a cuántas personas difundir, ni cuántas comunidades involucrar en proyectos de desarrollo turístico.

Respecto de este componente, se indica que su nivel de producción presenta mayor suficiencia para el logro del propósito. Se han elaborado dípticos, folletos, gigantografías, videos, DVDs y otros materiales para difusión del Programa, lo que es considerado positivo.

Se señala, además, que respecto de los materiales de difusión producidos en el marco del componente 4, el panel accedió a algunos productos de alta calidad. Merecen especial atención los videos, como material atractivo, claro y educativo.

**Conclusiones sobre eficacia. El informe incluye conclusiones únicamente respecto de 2 componentes:**

Componente 1:

- Los niveles de producción del componente 1 (habilitación) no permiten asegurar que se logre el trazado total del Sendero de Chile para el año 2010, meta oficial del Programa. Desde el año 2001 a octubre de 2004 sólo se han habilitado 1535,53 km, lo que representa un 19,2% del total a habilitar.
- La preocupación central en el componente 1 es la de habilitar tramos, pero no el de mantenerlos. Si bien se firman en muchos casos convenios entre autoridades regionales e instituciones que se harán cargo del mantenimiento, dichos acuerdos son anuales, prorrogados eventualmente, pero el nivel central no mantiene un registro exhaustivo de la situación global que asegure su aplicación.
- Una gran parte del trazado atraviesa terrenos de propiedad privada. El Programa no ha resuelto cómo intervenir en estos casos. Sólo se ha planteado la adhesión voluntaria de privados con fines turísticos, pero en la práctica no dio resultados satisfactorios, salvo para algunas áreas indígenas.
- El Programa tampoco ha resuelto el tema de la responsabilidad legal sobre el Sendero construido, que permita atender temas vinculados a accidentes de usuarios del Sendero, o si se presentan incendios o demandas legales, por alguna razón en particular.

Componente 3:

- El nivel de producción del componente 3 es bastante bajo, en la medida que sólo atiende unos pocos establecimientos educativos y un grupo minoritario de profesores capacitados. La animación cultural, a modo de ejemplo, sólo se ocupó de 3.663 escolares durante el año 2004. Considerando que el universo a educar es la totalidad de personas que habitan Chile, este componente contribuye poco al logro del propósito.
- El Programa no ha elaborado instrumentos para medir apropiadamente la calidad de los bienes y servicios que produce. Si bien existe un reglamento para habilitar el Sendero, no existen procedimientos o instructivos que permitan medir si los tramos habilitados cuentan efectivamente con la calidad requerida. Del mismo modo, se desconoce si la totalidad de

recursos entregados a comunidades durante el año 2003 para proyectos de desarrollo se han aplicado de la mejor forma y con productos de calidad apropiada.

**Recomendaciones dirigidas directamente al mejoramiento de la eficacia del programa.**

2) Elaborar un Documento de Planificación estratégica que incluya un Plan de Acción con la mira puesta en el año 2010. Dicha estrategia deberá incluir la definición de criterios de asignación de recursos para los tres primeros componentes del programa y, en particular, los criterios sobre la base de los cuales se asigna recursos para la habilitación de senderos en las diferentes regiones. Asegurar que para el año 2010, meta oficial del Programa, el Sendero esté habilitado en su totalidad, desde Visviri hasta el Cabo de Hornos. Lo anterior, porque el Programa no cuenta con un plan estratégico. No define criterios que orienten la priorización de las actividades de habilitación, desarrollo, educación y difusión. Ni siquiera cuenta con estudios acerca de costos totales del Sendero. No se ha diseñado un plan de acción anual orientado al logro de la meta 2010.

3) Incrementar los niveles de producción en cuanto a la habilitación de tramos del Sendero (componente 1). Sobre la base de la planificación estratégica mencionada en el punto anterior, lograr la meta de habilitar todo el Sendero para el año 2010. Los niveles actuales de habilitación son bajos. A este ritmo, no será posible habilitar los 8.000 km de Sendero en el año 2010.

4) Asegurar el mantenimiento y cuidado de los tramos habilitados, financiando directamente estas actividades o con aportes de terceros, desarrollando convenios sistemáticos con las instituciones públicas por donde atraviesa el sendero o con aportes del voluntariado (grupos scouts u otros). Que los ciudadanos se encuentren con un Sendero bien mantenido, con letreros en buen estado, que no se genere riesgos de accidentes u otros. El Programa habilita tramos pero no se preocupa de su mantenimiento, con excepción de aquellos que atraviesan zonas del sistema nacional de áreas protegidas del Estado, que por ser administradas por CONAF, considera la firma de convenios anuales en el nivel regional para que esta institución se haga cargo de su mantenimiento.

Expandir la educación y sensibilización a los chilenos y chilenas, población potencial y objetivo del Programa, a través de programas de educación no formal que incluyan visitas

guiadas, los que pueden ser apoyados a través del voluntariado, organizaciones no gubernamentales, grupos ecologistas, etc.

Asegurar que los ciudadanos y ciudadanas que transiten por el Sendero valoren y en consecuencia protejan los ecosistemas y el patrimonio natural que descubren al recorrerlo. La cobertura del accionar alcanza a muy pocos establecimientos escolares. Pero dado que el público objetivo de este Programa está compuesto por todos los chilenos y chilenas, si se desea proteger el patrimonio natural, es absolutamente necesario realizar muchas más actividades de sensibilización y educación, tanto en el marco de la educación formal como no formal, y orientadas a un público mucho mayor.

9) Elaborar una estrategia que asegure la habilitación de tramos en terrenos pertenecientes a privados, más allá de la oferta de la imagen “Sendero de Chile” como propuesta de atracción con fines turísticos. Asegurar que para el año 2010, meta oficial del Programa, el Sendero esté habilitado en su totalidad, desde Visviri hasta el Cabo de Hornos. A la fecha, el Programa sólo ha practicado como estrategia ante privados que poseen tierras donde pasará el Sendero, la autorización para utilizar la imagen de marca del Sendero. En la práctica, ningún privado accedió ante esta oferta, con excepción de las tierras de propiedad comunera, ya sea de productores rurales o grupos originarios que poseen tierras en comunidad.

10) Definir y aplicar una estrategia para la continuidad de los proyectos asociados a turismo rural con comunidades aledañas al Sendero de Chile. Asegurar que las comunidades aledañas al Sendero participen de los beneficios de su habilitación y, al mismo tiempo, contribuyan a su cuidado y mantenimiento. A mayo de 2005 no existe definición acerca de la reproducción del convenio con PNUD para el co-financiamiento de proyectos de turismo rural con comunidades aledañas al Sendero por un año más. Dado el largo trámite de producción del mismo, es poco probable que en el año 2006 se produzcan acciones orientadas a este objetivo.

## **2 b) Resultados entrevista a funcionaria DIPRES a cargo de la evaluación.**

A continuación se describen los principales elementos sobre la evaluación a Sendero de Chile, destacados por la funcionaria de DIPRES que tuvo a cargo este proceso. La información fue clasificada de acuerdo a los ámbitos de interés de esta evaluación<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> La rejilla de vaciado de información de esta entrevista puede verse en el Anexo.

### **Fundamentos de la evaluación.**

La entrevistada señala que la evaluación DIPRES se preocupa por el cumplimiento de las metas, pero también de su análisis, que sería parte del informe: “Nosotros no nos centramos únicamente en metas, hay algunos que no tiene metas; nosotros vemos sus indicadores y verificamos su evolución. Si bien partimos con una evaluación de Marco Lógico, que ordena lo que vamos a pedir como informe, creo que es rico en términos de las áreas que se cubren para evaluar y hay una mirada cruzada de la gestión, cómo impacta en la eficacia, la eficiencia, el diseño; es una mirada bien comprensiva de lo que es un programa y no nos quedamos con un análisis de cumplimiento de metas, en lo absoluto”.

Indica que se les exige a los paneles que trabajen con toda la información. Además, que hay una estructura inicial que después se enriquece en el formato, en sus diferentes partes como la sostenibilidad, que debe estar sustentada en el análisis del informe.

### **Relación con programa evaluado.**

Otra forma de analizar en la práctica la finalidad y orientaciones de la evaluación en el caso de DIPRES, corresponde a la relación y requerimientos que se establecen con el programa evaluado. Al respecto la entrevistada señala que esta evaluación no es una auditoría: “Nosotros no auditamos. Por lo general, ahora observo que los programas no tienen la reticencia que tenían antes, sobre todo entidades como CONAMA, que ya han tenido experiencias previas de evaluación. Ellos ya tienen la experiencia y se dan cuenta que para ellos es beneficiosa la evaluación, primero, porque no ponen recursos, les sale gratis”. Además, explica, la evaluación es un aporte para la organización evaluada, debido a que en general ellas no tienen tiempo para detenerse y revisar lo que están haciendo. “En el caso de Sendero de Chile -relata- si bien significa mayor trabajo, porque tienen que sistematizar mucha información, es un proceso que se va dando positivamente. Aquí hubo buena disposición desde un comienzo, respondieron bien siempre. Cuando hay resultados negativos se ponen un poco a la defensiva, pero aquí eso no ocurrió. Lo propio ocurrió para armar los compromisos, ellos acogieron prácticamente todo y estuvieron de acuerdo con las propuestas del panel.”

En relación con lo anterior, se indica que cuando termina la evaluación la DIPRES, el programa hacen reuniones para concordar compromisos, tomando las recomendaciones del

panel. Si por algún motivo el programa no quisiera traducir una recomendación en compromiso, necesita tener un argumento bien fundado para hacerlo, aunque existe un espacio de negociación, si es que han ido avanzando en aspectos que el panel y DIPRES han considerado fundamentales.

Así, se observa que los programas deben adaptarse a las propuestas, pero que hay un trabajo de parte del panel y DIPRES por considerar la perspectiva del programa para definir compromisos. El programa tiene el derecho a decir que tal o cual recomendación no se ajusta a su institucionalidad, por ejemplo. Asimismo, el programa puede hacer propuestas, pero es DIPRES quien decide si acepta o no el compromiso.

Respecto de la forma de llevar a cabo la evaluación por parte del panel de expertos, de acuerdo a la entrevistada se entrega autonomía al panel, “no se le pautea mucho”. Sólo hay mayor presencia de DIPRES en caso que se observe que falta información en los ámbitos que se piden, o cuando se ve que algo no funciona bien, por ejemplo respecto de la materialización de un compromiso: “Nos fijamos cuando hay vacíos de análisis y esto es cotidiano, se hacen muchos comentarios en los informes. O cuando hay contradicciones dentro del panel”, comenta la entrevistada.

### **Metodología y criterios generales de evaluación.**

De acuerdo a la profesional a cargo de esta evaluación, a nivel general, así como respecto de la evaluación de Sendero de Chile, existe una mirada que se aplica para todos los programas que se evalúan. Esta perspectiva busca dar el mismo “peso” al diseño, organización y gestión, eficacia y eficiencia.

La idea detrás de lo anterior es que todo es importante. Por ello piden al panel de expertos que hagan sus conclusiones y recomendaciones tomando lo bueno y lo malo del programa. Lo que sí se les exige es que hayan conclusiones de todos los ámbitos de la evaluación. Se pide que se hagan recomendaciones respecto de los problemas que se encuentren y el foco más específico pasa en parte importante por el panel.

De acuerdo al análisis de la entrevistada, los compartimentos eficacia, eficiencia, diseño y gestión están entrelazados y unos afectan a otros. Cuando se evalúan los resultados, éstos se observan como producto de elementos dentro de la gestión, etc. De esta forma, como

criterio general se explica que un buen programa anda bien en todos estos aspectos, y no en alguno en particular.

Como un elemento adicional respecto de los criterios que orientan la evaluación, sus juicios y valoraciones, se señala la gran importancia que DIPRES otorga al cumplimiento de metas estipuladas previamente, y descritas en la matriz de Marco Lógico. Se explica que tal vez sucede ello, porque DIPRES solicita hacer muchos indicadores, que se elaboran junto con las instituciones, y en ese sentido hay una fuerte mirada de cumplimiento de los indicadores: “en eficiencia hay indicadores mínimos, que tiene que estar; es la información base para emitir un juicio y es rigurosamente trabajada, no se puede emitir un juicio sin esa base. Y la eficacia la medimos en indicadores, porque somos rigurosos en decir qué es lo que se quiere lograr y qué es lo mínimo para saber si se cumple o no. Se les pide que trabajen con elementos centrales básicos. En la matriz se trabaja con los programas”.

Adicionalmente se explica que todos los compartimentos de la evaluación tienen el mismo valor a la hora de establecer conclusiones y compromisos, no hay ponderadores.

### **Estructura evaluativa de Marco Lógico**

Respecto del uso de esta herramienta en la evaluación de Programas Gubernamentales, “yo no hablaría que usamos sólo el marco lógico, porque se parte haciendo esto, pero si miras el informe, es más que el Marco Lógico”. Con esta frase, la profesional entrevistada busca explicar que esta estructura evaluativa es sólo una parte de la evaluación que efectivamente se realiza. Así, el Marco Lógico implícitamente tiene todos los ámbitos que se ven en el informe, pero el marco lógico sería un extracto de lo que se ve en un programa. Es un resumen, una condensación respecto a lo que es un programa. En la matriz no cabe todo el desempeño del programa, no pueden caber ahí algunas cosas de gestión por ejemplo, aspectos de eficiencia. En la matriz se pone lo más importante, pero el análisis es más amplio que eso. Son los mínimos. Por eso es un anexo, pero no sólo la información está en la matriz, aunque ésta sí tiene aspectos esenciales para evaluar.

### **Resultados de la evaluación de Sendero de Chile.**

Al analizar los principales resultados de la evaluación de este programa, la entrevistada indica que el problema que más llamaba la atención era que estaban aún lejos de la meta de

construir el Sendero hasta el 2010. Incluso año a año no cumplían lo que se esperaba y eso estaba asociado a un déficit de gestión, que era uno de los problemas centrales del programa.

De esta forma, el objetivo al que se dio más importancia en la evaluación fue el que no era posible lograr la meta de construcción del Sendero: “¿qué hizo la clave que el programa no fuera tan bien evaluado? La eficacia, en términos de la meta, preferentemente”, señala la profesional de DIPRES.

Sin embargo, indica que también se dio importancia al componente de difusión y al de la comunidad escolar y que sobre todo respecto a este último, la evaluación concluyó que su producción fue considerada bajísima., por lo que parte de las recomendaciones habrían estado dirigidas a pedir que ampliaran su población objetivo, a partir de la difusión. Porque el propósito del programa es lograr el acceso de los ciudadanos al sendero, y si no es bien difundido, difícilmente va a llegar más gente.

Un elemento que no tenía categoría de componente y que se señala adquirió importancia es que no estaba claro cómo sería el mantenimiento de los tramos, así que se hizo una separación entre la construcción y el mantenimiento.

Respecto del análisis de los elementos que dificultaban el logro de esos resultados no cumplidos, se señala que el panel explicó que había debilidades respecto de la institucionalidad para llevar a cabo la evaluación. De hecho, una de las principales recomendaciones fue que los responsables del Programa debían preocuparse de cuál sería su institucionalidad después del 2010, de quién dependerá. Y ahora están trabajando en ello, para hacer un organismo intersectorial con entidades regionales a cargo.

Se indica que, producto de ese análisis, el programa “no fue muy bien evaluado”. Pero no de forma global, porque la entrevistada indica que en términos de diseño está bien pensado. Sin embargo, en términos de gestión tiene muchos problemas, lo que repercute en la eficacia. Y ésta tiene que ver fundamentalmente con el no cumplimiento de la meta de construcción y con la poca difusión, debido a la baja cobertura que tenían de beneficiarios. Y también el tema de la mantención, que adquirió importancia, aunque estaba estipulado dentro de un componente.

Otro aspecto que se estima importante respecto del no cumplimiento de la meta considerada más central, corresponde a que el programa no estaba gerenciado por alguien que liderara el

proceso con *más empuje*, sobre todo en avances en temas de construcciones: “el coordinador del programa en Santiago es trabajador y todo, pero le faltaba el carácter de gerente que liderara todo el proceso, sobre todo en una etapa en la que el Sendero de Chile tiene mucho de la construcción de Sendero a nombre de privados y ahí se necesita una persona con contactos, movida, eso era lo más clave en términos de resultados”.

De esta forma, se define en el análisis de la evaluación que los principales problemas estuvieron relacionados con eficacia y gestión del programa. Así, el problema de gestión repercutió en la eficacia: “Para mí lo clave fue el tema de gestión, porque la gestión realizada cuando se hizo la evaluación era poco adecuada”.

De acuerdo a la entrevistada, el juicio evaluativo del panel fue certero. Está conforme con los resultados generados a través de la evaluación, porque entre los evaluadores está una persona con experiencia en evaluación y con experiencia con CONAMA; además los evaluadores eran rigurosos, ordenados, tenían mucha información y el informe estaba ordenado. Los resultados se han traducido en aportes al mejoramiento del programa. Por ejemplo, ha permitido mejorar los resultados de la cobertura y la difusión del Sendero. Además se está construyendo una mejor institucionalidad, que incluye un plan estratégico con una mirada a largo plazo. También se contrató a un gerente de ese programa y a un equipo de personas para que trabaje con él. Definitivamente hubo una reacción positiva de CONAMA, aunque sea obligada por los compromisos que establece con DIPRES. Los compromisos más centrales para DIPRES se referían al tema de la planificación, y se ha avanzado en la implementación de esa planificación. Y en el tema institucional y de la mantención, se están preocupando. Los compromisos más importantes tuvieron que ver con la planificación y gestión, porque ambos tienen que redundar en la eficacia. También lo que tiene que ver con cobertura. Respecto a la cobertura, lo que se busca es que se difunda más, no necesariamente que vaya más gente. Por ahora -dicen- no hay forma de medir la cantidad de gente que asiste a los distintos senderos.

En términos de eficiencia, el programa salió bien evaluado.

### **Visión sobre los usuarios**

La entrevistada asume que la visión de los usuarios en esta ocasión no fue considerada de manera importante por el panel, ni por el equipo DIPRES. Señala que es más difícil extraer

esta información dadas las condiciones de la evaluación, su corta duración y el hecho de trabajar fundamentalmente con información secundaria. Por ello, explica, es más probable que se considere mejor esta información en una evaluación de impacto.

Pese a ello, se explica que en algunas ocasiones se trabaja con información sobre satisfacción de usuarios. A veces se hacen estudios complementarios de manera barata, (800 mil pesos), de encuestas a beneficiarios, que no son representativas y se encargan a estudiantes en práctica, etc. En el caso del sendero no fue así. Se explica que cuando el programa tiene mucho tiempo funcionando “vale la pena”, pero el Sendero de Chile tenía poco tiempo de marcha y poca gente que visitara los senderos, “por lo que no lo vimos como algo importante, no obstante que cuando armamos la matriz de marco lógico exigimos que se incluyan indicadores de satisfacción de usuarios”.

Al definir la mirada que podría hacerse sobre el usuario a través de la EPG, se indica que cuando se incluye la mirada del beneficiario, se hace desde el punto de vista de su satisfacción debido a que es “la forma que tenemos de mirar en términos prácticos y rápidos, y mirar la satisfacción usuaria en términos de oportunidad y de calidad del producto que entrega. Nos vamos derecho al punto que nos interesa. Dentro de eficacia, tenemos los indicadores de satisfacción de usuarios”.

## **2 c) Descripción resultados entrevista a funcionario de Programa evaluado, sobre la evaluación llevada a cabo por DIPRES.**

En tercer lugar se detalla la sistematización de la información entregada por el Coordinador nacional del Programa Sendero de Chile, en relación a su visión sobre la perspectiva evaluativa de DIPRES. Primeramente, se detallará el análisis que este funcionario hace respecto del Programa, para luego describir su reflexión sobre la evaluación de DIPRES.

### **Finalidad del programa.**

De acuerdo al coordinador de Sendero de Chile, este programa se orienta hacia un sentido último, que corresponde a dar acceso público a espacios de alto valor natural.

Indica que hay 3 grandes sentidos del programa; 1) Conservación y valoración del patrimonio; 2) educación ambiental al aire libre; 3) promoción del ecoturismo a través del desarrollo local.

El entrevistado hace énfasis en esto, porque indica que el Programa no consiste sólo en una obra de carácter física, sino también social.

### **Características de la operación del programa**

Se le pidió al coordinador de Sendero de Chile que, desde su perspectiva, evaluara el funcionamiento y logros del Programa. Estos se describen a continuación.

Fortalezas: señala que, a diferencia de otros programas, éste no genera rechazo ni conflictos en su implementación, por lo que es relativamente fácil comunicar el sentido del programa en todos sus niveles. Esto ha permitido generar mesas de trabajo a nivel local para gestionar el Sendero. Ambos elementos son considerados por el entrevistado como dos de sus grandes fortalezas. Concita adhesión, incluso de la empresa privada. Asociado a ello, se empieza a hablar de otros temas, de energía alternativa, reciclaje, etc, referidos a la sustentabilidad del territorio asociado.

Debilidades: de acuerdo al entrevistado, son propias de la naturaleza del programa y de su estado de desarrollo. Entre ellas, que es una idea nueva y con poca capacidad instalada para echarla a andar. No hay iniciativa en el país asimilable al Sendero, porque no consiste sólo en una obra de carácter física, sino también social. Hay gente que mover para que resulte, porque hay que trabajar con la propiedad de la tierra, que no siempre es pública. Cuando parte el proyecto se contagia optimismo, pero rápidamente empiezan a surgir preguntas clave, tales como qué pasa con la responsabilidad frente a daños, con un incendio, etc. El entrevistado cree que la principal debilidad del programa es su institucionalidad.

### **Trabajo realizado y resultados obtenidos**

En cuanto a la explicación que entrega respecto de su evaluación, el entrevistado explica que la primera parte del programa ha sido de instalación a nivel nacional, regional y local.

Al ser un programa relativamente nuevo es aún incipiente la demanda por Sendero, por ello se ha optado por crear oferta, es una opción de política pública para generar espacios a fin de que la gente deje de estar encerrada en su casa.

El principal foco del directorio es la institucionalidad, es tener un modelo organizacional nacional, de gestión que dé sustentabilidad al programa.

A nivel de resultados obtenidos, el coordinador explica que se ha ido avanzando bastante, porque en otros países este proceso demora alrededor de 30 años. En institucionalidad se ha constituido un directorio nacional, con 8 instituciones públicas claves para el programa (BBNN, CONAF, Defensa, Vialidad, FOSIS, INDAP, CONAMA y SERNATUR). Con ello se puede cubrir temas de avance físico, de fomento a actividades turísticas de parte de la comunidad local y protección del patrimonio.

De acuerdo a lo que señala el entrevistado, en estos momentos el sendero está más posicionado como instrumento de educación ambiental al aire libre, que como producto turístico. Al menos un tramo por región es utilizado regularmente para hacer clases.

Por otro lado el coordinador indica que Sendero de Chile va a ser la gran red de producto ecoturístico del país, pero aún, pese a algunas iniciativas que se han apoyado, todavía no hay una operación continua y los flujos monetarios que mueven todavía son menores. Es un producto por crearse.

### **Mirada sobre evaluación DIPRES. Criterios y focos de interés.**

El coordinador de este Programa nos entregó su visión respecto a la evaluación que ejecutó DIPRES a Sendero de Chile. Los ámbitos abordados se detallan a continuación.

**Criterios de evaluación:** la opinión general del entrevistado respecto del panel evaluador es positiva, porque se considera que la evaluación fue muy certera respecto de la situación del programa. A su juicio fue una buena evaluación porque apunta a problemas de fondo de áreas estructurales del programa. De esta forma, se valoran como acertados los focos de interés y los criterios de evaluación del programa.

Como crítica a la evaluación, señala que faltaron más recomendaciones para resolver el diagnóstico que ambas instituciones comparten.

En relación con la **evaluación de DIPRES y los usuarios del programa**, el coordinador explica que ese no sería el foco de la evaluación, debido a que lo que hace DIPRES es ver el diseño y ejecución de un programa público, por lo que evalúa el diseño y el actuar de las instituciones que están ejecutando el programa y no la perspectiva de quienes están recibiendo sus productos. De acuerdo al entrevistado, la evaluación no estaría diseñada para ese objetivo, si fuera así no se contrataría un grupo de expertos, sino que se realizaría una encuesta de satisfacción a los usuarios. Este foco se observa -de acuerdo al entrevistado- al

revisar los indicadores que hablan de usuarios, que aludieron más que nada a cobertura y que son muy mal evaluados por DIPRES en relación al Sendero.

Respecto de la **estructura de la evaluación**, se reconoce en general la utilidad de la matriz de Marco Lógico y se indica como problema que en cierta medida existe un apego a esta matriz para evaluar. Por ello, cree que no ocurrió que se pudiese proponer una modificación en la propia matriz a partir de los resultados obtenidos. Esto es observado como una tendencia a trabajar con lo que “prescribe” el Marco Lógico, dirigido al cumplimiento de las metas.

Considerando estos elementos, el entrevistado observa en la evaluación una dualidad, consistente en que -por un lado- los resultados indicaron que con el avance actual es difícil que se pueda llegar al 2010 con todo el país conectado, sin embargo, no entregan más presupuesto para poder conseguirlo, y ello pese a que se han establecido cambios importantes. Entonces, aquí cabría modificar las expectativas de resultados del programa.

Respecto del **resultado último del programa para DIPRES**, el coordinador señala que el resultado que pide la DIPRES principalmente se orienta al logro de la meta de construcción, aunque después de la evaluación estima que esa institución comprende mejor que se trata de 3 líneas de acción. Sin embargo, indica que hay cosas que están al inicio del programa, por lo que opina que ello conduce a evaluar al programa por su avance en la construcción del sendero.

### **3.- Perspectiva no institucional. Resultados.**

Después de finalizar la visión institucional respecto a esta evaluación, a partir de la descripción de sus resultados, de la información que entregó la funcionaria que estuvo a cargo de ella, y del coordinador del programa señalado, nos referiremos a continuación a la perspectiva no institucional, es decir, a la evaluación desde el punto de vista de los usuarios de Sendero de Chile.

Para recoger información respecto a esta perspectiva, se trabajó con dos de los tres tipos de usuarios de Sendero de Chile:

1) los usuarios senderistas, que se benefician directamente de la existencia de espacios para recorrer. A ellos se les aplicó un cuestionario semi estructurado para conocer su evaluación; 2) los usuarios de los proyectos de turismo dirigidos a comunidades aledañas. Se realizaron tres focus groups, cada uno realizado con una organización diferente que adjudicó dicho proyecto. Además, se recogió información de la funcionaria de este programa, que trabaja en conjunto con dichos usuarios;

Respecto al componente educación ambiental, se optó por no considerarlo para esta investigación, debido a las dificultades de acceder a sus beneficiarios, disgregados a lo largo de Chile.

#### **3 a) Resultados cuestionario aplicado a usuarios de Sendero de Chile.**

Se aplicó un total de 100 cuestionarios a usuarios visitantes del tramo “La Reina-Peñalolén” correspondiente a la Región Metropolitana.

#### **Resultados cuestionario aplicado a usuarios “senderistas”.**

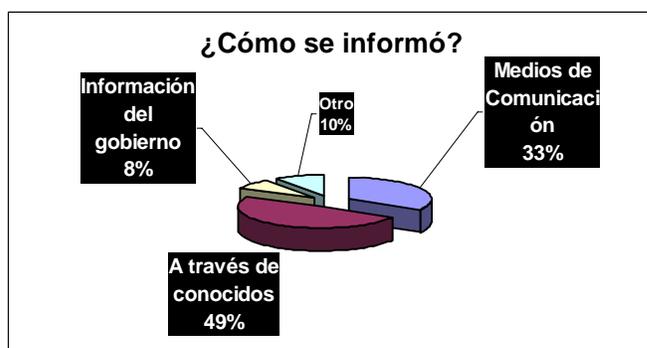
El primer público del Sendero de Chile del que recopilamos información correspondió a las personas que lo visitaban, es decir, quienes se ven beneficiados por la existencia de accesos al espacio natural. Como el público definido para esta finalidad corresponde a todos los chilenos, se optó, para tener una visión más focalizada, encuestar a quienes visitan un tramo específico del Sendero.

En este caso, tal como se indicó en la metodología de investigación, se llevó a cabo un cuestionario semiestructurado, de tal forma de extraer las expectativas y motivaciones de los usuarios en relación al sendero.

A continuación se describirán los principales resultados obtenidos de la aplicación de este cuestionario, el que abordó temáticas tales como conocimiento del programa, motivaciones para visitar el Sendero y evaluación de este, entre otros elementos.

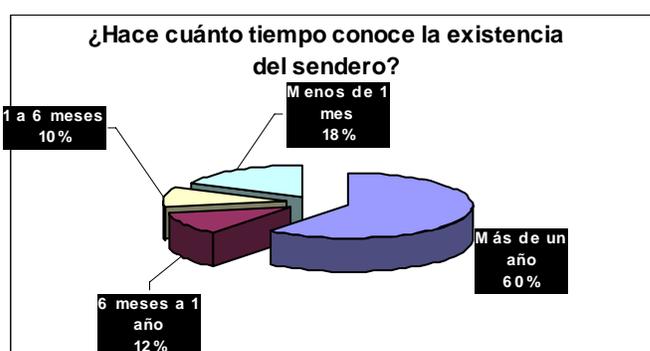
### Conocimiento del Sendero de Chile.

Respecto a la pregunta sobre la manera en que las personas se informaron respecto del sendero al que visitaron, los resultados fueron los siguientes:



Aquí observamos que en su mayoría, los visitantes entrevistados se informaron a través de conocidos, en segundo lugar por medios de comunicación, y en tercer lugar (8%) de manera directa a través de información gubernamental.

El siguiente gráfico indica el tiempo que conocen la existencia del sendero que visitan los usuarios.



En él, observamos que los usuarios en su mayoría conocen el sendero hace un tiempo mayor a un año. Debido a lo desestructurado del cuestionario, -lo que permitió el registro de notas de campo- en 20 casos se pudo constatar que las personas entrevistadas indicaron que conocían ese sendero desde prácticamente toda su vida.

De la primera información descrita podemos observar que el espacio del sendero es conocido por los usuarios, los que lo visitan de manera relativamente frecuente, y que su uso se ha dado en mayor medida por la relación con otros usuarios, más que por algún tipo

de información adicional. Estimamos importante señalar esto, debido a que creemos que implica que este tipo de usuario no se acercó a la montaña por primera vez debido a la existencia del Sendero, sino que su decisión corresponde a sus hábitos y prácticas.

Más adelante, con las siguientes preguntas se podrá constatar lo que acabamos de decir.

### **Motivación para visitar el Sendero de Chile.**

Para analizar las motivaciones e intereses de los visitantes se les realizaron dos preguntas bastante similares, para comprobar la fuerza de las principales motivaciones de su visita al tramo del sendero.

La primera pregunta apuntó a conocer las razones que lo/a motivan a visitar el Sendero. Como se observa, existen dos motivaciones más frecuentes.

#### **Cuadro 1.- Motivación para visitar el Sendero Menciones**

<b>Razón</b>	<b>Frec.</b>	<b>%</b>
Contacto con la naturaleza	25	22,5
Cerca de casa	8	7,2
Descansar	14	12,6
Conocer	5	4,5
Salir con familia y amigos	9	8,1
Paisaje	9	8,1
Virtudes sendero	1	0,9
Más espacios para estar	2	1,8
Deporte	26	23,4
Caminar	8	7,2
Acceso	1	0,9
Otros	1	0,9
Agradable	2	1,8
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>100</b>

Así, observamos con porcentajes relativamente similares la motivación de realizar ejercicio (23.4%) y estar en contacto con la naturaleza (22.5%). En tercer lugar, y más lejos, se ubica la razón de descansar (12.5%). Además de ello, podemos distinguir que hay diferentes motivaciones, más allá de su frecuencia: por un lado está el hacer deporte, pero podemos ver otra rama de motivaciones en tener espacios para descansar con la familia, en un lugar cercano a la casa, o tener posibilidad de conocer, visitar y estar en contacto con la naturaleza.

La segunda pregunta realizada correspondió a qué buscaba obtener de un lugar como el sendero. Como observamos, las opciones y su distribución son más o menos similares.

## Cuadro 2: Qué busca obtener de una visita al Sendero. Menciones

Busca obtener	Frec.	%
Espacio para caminar	10	9,3
Infraestructura Adecuada	12	11,2
Tranquilidad	38	35,5
Contacto con la naturaleza	23	21,5
Deporte	14	13,1
Aire puro	3	2,8
Espacio para familia	3	2,8
Aprender de la naturaleza/ respeto	2	1,9
Voluntad/ esfuerzo	1	0,9
Otro	1	0,9
Total	107	100

En este caso el mayor porcentaje lo alcanzó la tranquilidad (35.5%), seguidos por el contacto con la naturaleza y el deporte.

Además de ello, y pese a ser una pregunta abierta, se puede observar que los tópicos se repiten en relación a la pregunta anterior, lo que nos habla de que las razones entregadas tienen mayor fuerza entre los usuarios. Aquí, nuevamente observamos que se repiten las tres ramas de motivación o expectativa respecto del Sendero que fueron revisadas en la pregunta anterior.

## Conocimiento sobre finalidad de Sendero de Chile

Se consultó a los entrevistados si tenían alguna noción o podían inferir la razón para la que fue creado el Sendero de Chile. Sus respuestas fueron las siguientes.

## Cuadro 3: Descripción Finalidad de Sendero de Chile. Menciones.

Razón	Frec.	%
Acceso a espacio natural	30	32,3
Promover conciencia por medio ambiente	15	16,1
Generar lugares atractivos	8	8,6
Proteger territorios silvestre	11	11,8
Espacios de recreación/ con familia	7	7,5
Incentivar deporte	7	7,5
Incentivar turismo	1	1,1
Conocer el país	3	3,2
Rescatar sendero inca/ recorrer país	7	7,5
Detener crecimiento de la ciudad	3	3,2
Otros	1	1,1
Total	93	100

Del cuadro analizado, estimamos interesante observar que la razón “acceso a espacio natural” es más frecuente (32.3%), seguida por la promoción de la conciencia por el medio ambiente (16.1%) y la protección de territorios silvestres (11.8%). Estimamos interesante esta situación, debido a que evidencia una observación de parte de los usuarios de labores que efectivamente se encuentran en la finalidad de este programa. Especialmente de dos de sus componentes.

Posteriormente se trabajó con los entrevistados en que ellos ordenaran, desde su perspectiva, cuáles de los componentes que constituyen las labores del Sendero de Chile estiman que, desde su punto de vista como usuarios, son más importantes. Y los resultados fueron consistentes con los anteriores.

#### **Cuadro 4. Importancia que dan a componentes del Programa**

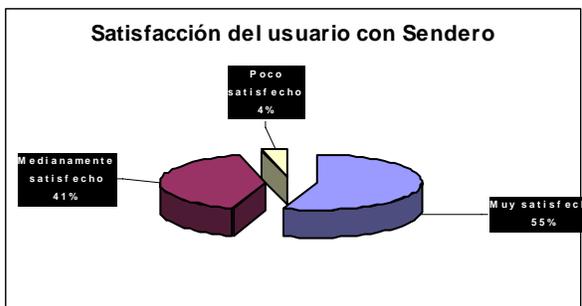
	1 mención	2 mención	3 mención	4 mención
Conectar red de senderos a lo largo de Chile	39,2	17,6	19,6	23,5
Ejecución con comunidades aledañas	23,5	21,6	39,2	15,7
Educación comunidad escolar en temáticas ambientales	27,5	33,3	19,6	21,6
Informar a la ciudadanía sobre Sendero	9,8	27,5	21,6	39,2

Aquí observamos que un mayor porcentaje de usuarios ubicó como primera importancia el conectar una red de senderos a lo largo de Chile (39.2%), seguido por la educación de las comunidades escolares en temáticas ambientales. Justamente este componente aparece con el mayor porcentaje que lo ubica como la segunda función más importante (33.3%). De esta forma, observamos una coherencia con los elementos que los propios usuarios identificaron de manera espontánea como las labores del Sendero de Chile.

#### **Evaluación de Sendero de Chile desde la perspectiva de los usuarios.**

La segunda parte de la entrevista desarrollada buscó que los usuarios indicaran su evaluación del Sendero y dieran cuenta de los criterios que fundamentan la evaluación que realizan.

En primer lugar, para aproximarnos al tema, se solicitó a los usuarios que indicaran qué tan satisfechos se encontraban con lo que conocían del Sendero.



Como ha sido posible observar, existe una evaluación de satisfacción fundamentalmente positiva, con un 55% de usuarios que señalan que están muy satisfechos, 41% medianamente satisfechos y sólo 4% poco satisfechos.

Para enriquecer el análisis, se solicitó a los entrevistados que dieran razones para hacer su evaluación. Para ello, se dividieron las respuestas de que quienes estaban muy satisfechos, del resto, como para diferenciar en mayor medida los criterios de evaluación y su relación con la satisfacción de sus expectativas.

Respecto de quienes estaba muy satisfechos, sus respuestas fueron las siguientes:

**Cuadro 5: razones para estar muy satisfecho con Sendero de Chile.**

Razón	Frec.	%
Cumple con exp. Contacto con nat.	17	32,1
Buenos accesos	4	7,5
Tranquilidad/ seguridad	10	18,9
Protege espacios	1	1,9
Útil para diferentes edades	3	5,7
Esá bien cuidado	5	9,4
Por el hecho de existir	1	1,9
Por que se ha forestado	2	3,8
Buena información	3	5,7
Es bonito	2	3,8
Es entretenido	2	3,8
Es limpio	3	5,7
Total	53	100

En este cuadro, observamos que las razones respecto de la satisfacción están referidos a atributos del sendero que se visita, se concentran principalmente en que éste cumple con lo que el usuario requería: contacto con la naturaleza (32.1%), seguido por otro atributo que estima se le entrega: tranquilidad y seguridad.

Por su parte, los que manifestaron estar medianamente satisfechos o indicaron las siguientes razones:

**Cuadro 6: razones para estar medianamente o poco satisfecho.**

Razón	Frec.	%
Poca infraestructura básica	4	13,6
Poca difusión del sendero	4	13,6
Es muy pequeño	6	20,4
Poco forestado	3	10,2
Debe ser más agreste	2	6,8
Está sucio/ poco cuidado	7	23,8
Faltan áreas verdes	1	3,4
Otro	2	6,8
Poca información a usuarios	5	17
Total	34	100

Aquí, los resultados obtenidos muestran que la insatisfacción refiere a elementos más bien dispersos, referidos a un juicio de disgusto sobre determinadas expectativas no satisfechas. En primer lugar aparece que se considera que está mal cuidado (23,8%), seguido porque se encuentra que es muy pequeño (20,4%), y que entrega poca información a los usuarios. Siguiendo con la profundización en los criterios e indicadores de evaluación del Sendero de Chile, los usuarios fueron consultados por aquellos atributos que debiese tener el Sendero para ajustarse aún más a sus expectativas. Ante ello, las respuestas obtenidas se detallan a continuación.

**Cuadro 7: Elementos que debiese tener el sendero para ajustarse mejor a sus expectativas.**

Atributo	Frec.	%
Más y mejor infraestructura (general)	5	5,5
Mayor difusión	2	2,2
Más forestación	7	7,7
Más infra (agua)	29	31,9
Hacer más atractivo el lugar	1	1,1
Educación	3	3,3
Más rústico	4	4,4
Extender el sendero/ conectar entre sendero	8	8,8
Más infra (lugares)	5	5,5
Más información usuario/ señalética	13	14,3
Más infra (basureros, baños)	6	6,6
Limpieza	2	2,2
Más seguridad	3	3,3
Funcionarios más idóneos	1	1,1
Ayuda a comunidades aledañas	1	1,1
Otro	1	1,1
Total	91	100

Los resultados obtenidos nos muestran que los atributos que concentran mayor porcentaje de menciones corresponden a elementos que podríamos denominar como características del servicio o la disposición de éste hacia los usuarios, es decir la relación directa entre el programa y aquél. Así, un 31,9% del total de menciones señala que se requiere mejorar la infraestructura para obtener agua en el sendero, mientras que un 14.3% explica que necesitan una mayor y mejor calidad en la información que se entrega para orientar al usuario en su visita al Sendero de Chile. Además de estos aspectos, observamos que gran parte del resto se refieren al mismo concepto de requerimientos (mejor infraestructura, limpieza, baños, basureros, relación con los funcionarios del lugar), quedando un bajo porcentaje de menciones para elementos referidos a ampliar o ejecutar obras o educar (12.1% en total), que son aspectos que fueron considerados como importantes para el programa, pero parece que no lo fueran tanto para el propio usuario que visita el sendero. Por último, para indagar en los criterios de evaluación que ellos priorizan y posibles alternativas institucionales de evaluación se entregó a los asistentes una lista de elementos que podrían ser evaluados del Sendero, preguntándoles cuáles temáticas serían más importantes para ellos que se consideraran en esa potencial evaluación. Los resultados se describen a continuación.

**Cuadro 8: Elementos más importantes para evaluar Sendero de Chile**

<b>Ámbito de evaluación</b>	<b>1 mención</b>	<b>2 mención</b>	<b>3 mención</b>
Sobre su información contable/ financiera	2,0	3,9	7,8
Sobre avances en construcción del sendero	13,7	11,8	3,9
Sobre sus logros respecto a acceso al patrimonio natural	17,6	11,8	9,8
Sobre éxito y fracaso en trabajo con comunidades	7,8	3,9	2,0
Sobre capacidad de educar a estudiantes en patrimonio natural	21,6	27,5	15,7
Sobre capacidad de informar a ciudadanía sobre cuidado medio ambiente	15,7	27,5	25,5
Sobre cantidad y calidad de información a usuarios	11,8	3,9	15,7
Sobre calidad instalaciones y caminos	9,8	5,9	15,7
Sobre servicio prestado por funcionarios		3,9	
Otro			3,9

De esta forma, observamos que el elemento considerado más importante para evaluar sería la capacidad de educar a los estudiantes en ámbitos referidos a patrimonio natural (21.6%), seguido por los logros en relación al acceso a ese patrimonio (17.6%). En segundo lugar,

nuevamente aparece con el mayor porcentaje la educación a los estudiantes (27.5%), en este caso acompañado por la capacidad de informar a la ciudadanía sobre el cuidado al medio ambiente.

De esta forma, observamos que respecto de esta pregunta los usuarios mantuvieron el patrón de respuestas que tuvieron cuando analizaron las finalidades y objetivos del sendero de Chile.

### **3 b) Información adicional sobre usuarios “senderistas”, entregada por funcionario del programa evaluado.**

Adicionalmente al cuestionario aplicado, se entrevistó al Coordinador Nacional de Programa sobre las características que él observaba de los usuarios que visitaban el Sendero. Sus respuestas fueron sistematizadas y se describen a continuación.

En términos del usuario del Sendero, el coordinador de este programa nos señala que en Chile no hay demanda por senderismo, por lo que el perfil de la demanda es muy heterogéneo: *“Si se hace un focus group de lo que el usuario espera de Sendero, lo más probable es que cada uno quiera una cosa distinta. Por ejemplo, juntando gente que hace montañismo, alumno, ama de casa, seguramente el montañista quiere ir más lejos, que sea más natural, el ama de casa que esté más abajo, que tengo más servicios y más plano, que sea seguro, y pueda ir con sus hijos. Los escolares querrán que sea más entretenido y sus profesores que entregue más contenidos”*. Así, se describe que la demanda en este momento tendría una heterogeneidad muy alta. Y al ser un programa nuevo, se debe agregar que esta demanda es incipiente. Por ello se ha optado por crear oferta, es una opción de política pública para generar espacios para que la gente deje de estar en sus casas.

De acuerdo al entrevistado, una caracterización general del senderista sería relacionado con lo que ocurre con éste a nivel mundial: entre 18 y 55 años, sobre el 80% prefiere circuitos cortos por el día, debido a que fundamentalmente es la familia la que va a al sendero.

Respecto de las demandas del senderista, el entrevistado indica que éstas debieran ir por el lado de requerir una alta dotación de servicios, debido a su uso por el día.

Siguiendo con las expectativas y demandas de los usuarios, se indica que un 85% de la población es urbana. Esto implica que parte de ese porcentaje busca obtener en el ámbito

rural lo mismo que tiene en el urbano: *“si lo caricaturizo, sería como un paseo peatonal urbanizado. Y no encuentra eso, sino condiciones naturales; a veces es una huella, no hay baño, no hay señal de teléfono”*.

En relación a la evaluación que realizan los usuarios, el entrevistado explica que en general el programa está bien valorado, hay satisfacción. Dentro de ello hay matices: en general la gente que recorre el Sendero de manera guiada y la gente con experiencia, lo evalúa bastante bien; la gente que no tiene mucha experiencia en vida al aire libre y que lo recorre de manera autónoma, es probable que no haga tan buena evaluación.

### **3 c) Información sobre usuarios de proyectos destinados a comunidades aledañas.**

El segundo público beneficiario de Sendero de Chile, cuya evaluación fue considerada para esta investigación, corresponde a los grupos organizados que se adjudicaron proyectos de turismo sustentable en territorios del Sendero aledaños a sus comunidades. Para aproximarse a su perspectiva, se realizaron dos acciones de recolección de información. La primera correspondió a la entrevista de la funcionaria del Programa que está a cargo de este componente, a quien se le pidió una descripción de su funcionamiento y una interpretación de lo que cree que es la visión de los usuarios respecto al programa. Posteriormente, se realizó una aproximación directa a los beneficiarios, a partir de la realización de tres entrevistas a organizaciones que se adjudicaron proyectos.

#### **Evaluación de los usuarios desde la perspectiva del programa.**

Tal como señalamos anteriormente, se realizó una entrevista a la funcionaria que establece el vínculo con las agrupaciones que desarrollan proyectos para el componente de turismo sustentable. Su información se detalla a continuación.

#### **Relación entre programa y usuario.**

El primer acercamiento a la mirada respecto del usuario es la descripción que se hace del trabajo con éste. Al respecto, se indica que en la práctica se busca acercar a la ciudadanía al Sendero, empoderar a las comunidades locales en su superación de sus condiciones de pobreza y el mejoramiento de su calidad de vida. Este componente entrega herramientas a las comunidades para que hagan procesos de desarrollo organizacional, de involucramiento

y de generar capital social. Este componente corresponde al ámbito comunitario del programa y busca financiar proyectos. De ello, se puede inferir que sus usuarios son comunidades que tienen algún tipo de carencia, y que tienen necesidades que pueden resolverse con el apoyo del Sendero de Chile.

En la práctica se trabaja en el financiamiento a las comunidades vía capital semilla, para emprendimientos productivos. Estos proyectos están relacionados con el Sendero, en un tramo que se encuentre habilitado y esté en mantención. En ocasiones la idea es que los propios grupos se hagan cargo de la mantención y administración del tramo. Ello, para que el tramo tenga mantención durante todo el año. Estos recursos no pueden utilizarse dentro del Sendero, sino en espacios aledaños.

Las líneas temáticas de los proyectos son 2: la primera, proyectos de ecoturismo, con energías renovables. La segunda, proyectos de ecoturismo con protección a especies naturales en peligro (reforestación y educación en cursos). Se entrega asistencia técnica y seguimiento y supervisión a los proyectos, para informar cómo hacer un proyecto y después para acompañarlo en su ejecución. El acompañamiento dura 1 año y lo hace una consultora, contratada por PNUD.

### **Descripción del usuario de este componente.**

Una información de importancia respecto de los usuarios es que, en general, se desarrollan con más fuerza los proyectos referidos ligados a la obtención de recursos económicos. Lo más típico son proyectos específicos, como camping, artesanías en el sendero y alimentación. Es ecoturismo comunitario, lo que significa que algunas veces no cuentan con los estándares de servicios más formales. Estos elementos nos hablan de un público que requiere de financiamiento para proyectos y así poder ir resolviendo diferente tipo de necesidades.

Siguiendo con la definición del usuario, la entrevistada señaló que hasta el momento los beneficiarios han sido heterogéneos: comunidades indígenas, agrícolas, centros de padres, etc. En general se trata de organizaciones que tienen algo de experiencia en proyectos y relación con el estado bajo esta línea.

En general se realizan proyectos que han podido operar, pero también hay beneficiarios mas complicados, como los indígenas, que buscan recrear sus espacios en los proyectos, pero no se ajustan siempre a la norma.

También se observan dos tipos de usuarios, los privados, que quieren explotar su terreno con la marca del Sendero, y los que no eran propietario y querían trabajar en él y aprovechar los beneficios que pueden extraerse de él.

### **Aproximación a la evaluación del usuario**

En relación a la evaluación que hacen los usuarios sobre el programa, se señala que éstos tienen una muy buena valoración del programa y satisfacción con sus resultados.

Lo primero que esperan los usuarios es apoyo financiero. Y en segunda medida, técnico. Respecto al apoyo financiero, las comunidades no tienen los fondos para resolver todos sus problemas, y los van adaptando a la oferta que les llega de proyectos para financiar sus iniciativas. Si el receptor dispone de recursos, estos buscan ajustarse al marco técnico y hacer uso de la marca. Cuando son comunidades de base, requieren capital semilla.

Estas comunidades funcionan de acuerdo a un concepto de reacción frente a la oferta. Esto implica que tienen una mirada integrada respecto a sus necesidades, pero no necesariamente al rol de cada servicio. Así diferentes ideas pueden orientarse a este tipo de proyectos.

Respecto del cumplimiento de expectativas, se indica que hay satisfacción de parte de los usuarios y en relación a las expectativas, aunque siempre hay algunas que no son resueltas; sin embargo, respecto de las expectativas en relación al concurso, identifican sus expectativas con él, y en la medida que se realiza adecuadamente el proyecto, se cumple con sus expectativas.

De acuerdo al análisis que fortalezas y debilidades que indican los beneficiarios de este componente, se indica que:

Las principales fortalezas están referidas a que disponer de un fondo semilla es útil y que la cantidad de dinero es muy atractiva, en comparación con otros proyectos. Además, consideran que la formulación de proyectos es asistida. Se hace talleres de apresto en las comunas en las que hay disponibilidad. Se explica todo el proyecto. También hay un

proceso de seguimiento y monitoreo a las comunidades a través de una ONG por el año entero. (Se llama Asistencia y Seguimiento –a+ s- ). Son visitados 3 veces al año.

Debilidades: sienten que después del proyecto pierden contacto y apoyo, lo que se traduce en un debilitamiento del proyecto. Se sienten huérfanos y ello incide en la sostenibilidad del proyecto. Así, en definitiva, el proyecto dura mientras haya dinero. Por eso se les pide que identifiquen acciones de autogestión de manera previa al inicio del proyecto.

También las organizaciones estiman que ellas mismas sus líderes y bases, en muchas ocasiones tienen conflictos o debilidades para llevar a cabo proyectos; este es un problema típico de este tipo de proyecto (alta rotación de dirigencia, por ejemplo). A veces tampoco tienen la suficiente capacidad de llevar a cabo adecuadamente el proyecto.

Por último, en relación con el análisis de si el producto recibido era de calidad, el análisis de la entrevistada señaló que respecto a los montos de inversión, se puede decir que es un aporte de calidad, contando con un 100% de satisfacción de los usuarios al respecto. En el tema de la capacitación y asistencia técnica también, pero hay un problema de asilamiento, en términos de un seguimiento más cercano y no sólo visitas esporádicas, como se hace actualmente. Hasta ahora, no se puede hacer un trabajo continuado con las comunidades y ellos lo echan en falta. En este aspecto se necesitaría un mayor trabajo institucional, para que este servicio sea entregado por los municipios.

### **La perspectiva de los beneficiarios de proyectos de turismo sustentable.**

Después de haber analizado la visión del programa evaluado sobre sus usuarios, el siguiente paso corresponde a reconocer de manera directa la perspectiva no institucional, a través de la evaluación que realizan los propios beneficiarios de los proyectos de turismo sustentable de Sendero de Chile. Para ello, se desarrollaron tres entrevistas grupales en tres regiones del país (Quinta, Sexta y Metropolitana).

### **Relación entre usuarios y programa.**

En primer lugar, se detallará la información entregada por los tres grupos respecto al vínculo que establecieron en un inicio y que tuvieron posteriormente con el programa.

En los casos analizados es importante notar que existen diferencias entre los tipos de usuarios entrevistados, así como en su interés original de participar de él. **El primer grupo,**

corresponde a una asociación de vecinos que viven en las inmediaciones de un tramo del Sendero. Los otros 2 ejecutores de proyecto que fueron consultados son grupos ambientalistas, que no viven en el entorno mismo del Sendero.

Este primer elemento, como es de esperar, incide en la relación que se establece con Sendero de Chile. Así, en el primer caso la comunidad participó desde el inicio en el programa, ya que el Sendero pasa por su territorio. Para poder participar tuvieron que dar una “servidumbre de paso”, con la condición de que ellos administraran el Sendero, lo que además les permitía usufructuar de un camping que tienen en él. Después han participado en el programa bajo la modalidad de PNUD, con quien han desarrollado 2 proyectos, en los que han ido implementando y mejorando un negocio.

Por su parte, **el primer grupo ambientalista** es una organización que tiene como objetivo difundir en su región un mensaje de protección del medio ambiente. En esa línea, ya había participado en diferentes proyectos de difusión de ese mensaje, junto a CONAMA: “Campaña de protección ambiental Chile yo te cuido”, “Crece con los árboles”, “Gánale a la basura”, entre otras, lo que denota un conocimiento de esta organización sobre la institución pública a cargo del programa. Este mismo grupo, antes del proyecto ya estaba enviando a jóvenes a conocer el Sendero. Después de 2 postulaciones fallidas, lograron ganar el proyecto.

Por otro lado, **el segundo grupo ambientalista** se dedica a la protección del bosque, enfatizando su trabajo en la educación ambiental. Iniciaron su proyecto cuando la directora de la ONG, caminando por la precordillera, encontró un espacio con vegetación propia del sector en excelente estado de conservación. A partir de eso, se empezó a idear el proyecto. Para ello, habló con el Ejército, dueño de la propiedad, y en estos días se firmó la escritura donde se ceden 30 hectáreas para el proyecto de educación ambiental.

Mientras tanto, se inició la postulación al proyecto Sendero de Chile. Esta postulación se hizo el año 2005, y después en 2006. El proyecto se llama Conociendo el Circuito del Bosque Nativo y Biodiversidad de la Zona.

Otro elemento que entrega indicios de la relación que establecen estos grupos con el programa, es el conocimiento que manifiestan respecto de él. En general, es llamativo el alto grado de vinculación que establecen con el programa y sus representantes, por lo que conocen en detalle su dinámica y establecen vínculos con las instituciones que participan de

cada proyecto, de manera fluida. Por otro lado, describen de manera disímil las funciones de Sendero de Chile, considerando que en general conocen los componentes de este programa.

Así, la asociación de vecinos de la comunidad aledaña describe la finalidad del programa como unir comunas, para que la gente asista y use el Sendero, y lo vincula de manera más directa a su proyecto de turismo. Así, señalan que en su caso, “nos unimos con la comunidad de Santa María y en el caso nuestro se unirán 4 comunas”. Además, esta comunidad observa que su proyecto de camping está relacionado, pero que no es lo mismo que el Sendero. Así, una cosa sería el Sendero y otra los proyectos: “hay como un enganche con el Sendero para que venga gente al camping”.

Por su parte, en el caso del primer grupo ambientalista, se hace directa alusión a Sendero de Chile y a su relación con CONAMA. Ello, debido a que ha participado de sus campañas, conoce instituciones relacionadas del estado, y maneja sus discursos. Además, el proyecto que el grupo diseñó involucra otros componentes del programa, complementarios al de turismo sustentable, como es el de educación ambiental, con un trabajo muy similar al que hace Sendero de Chile con los colegios. Adicionalmente, crea información para difundir esta iniciativa de CONAMA, lo que corresponde a otro componente de este programa.

Mientras, el segundo grupo ambientalista define con claridad el rol del programa, al decir que es un gran sendero longitudinal por la cota mil, que recorre de Arica a Cabo de Hornos, y que con ello busca acercar a la ciudadanía a la precordillera y entregar información ambiental.

### **Aproximación a la experiencia de los beneficiarios respecto al programa.**

Para iniciar la descripción de la evaluación de quienes han desarrollado proyectos, se describirá la experiencia entregada por los entrevistados.

En el primer caso, las entrevistadas de la organización comunitaria, señalaron que en general los proyectos se han ido desarrollando como lo esperaban, lo que ha permitido ir completando el camping que están desarrollando. El primer y segundo proyecto fue instalación de energía solar y mejoramiento del camping (instalaciones, piscina, oficina de administración). De acuerdo a lo que señalan, el proyecto ha sido buen negocio para la comunidad. Indican que se ha requerido de personas comprometidas con el proyecto. Por

ello, ha habido 2 ó 3 de ellas que se llevan el peso y el contacto con la institución. Esta ha hecho un seguimiento al proyecto, sobre gastos y administración, y está en permanente contacto con ellas.

Respecto al primer grupo ambientalista, se señala que si bien ha existido un contacto y cooperación permanente, han ocurrido muchas situaciones no planificadas en el proyecto. La primera fue un desfase en la entrega de los recursos de parte del PNUD. Posteriormente, hubo problemas entre este grupo y las comunidades aledañas, que usaban despreocupadamente el sector para cazar, deforestar, etc. Indican que al principio a la comunidad aledaña al Sendero le interesó el proyecto, al ver fuentes de ingreso, pero después a algunos de los integrantes les complicó, al tener que dejar de hacer actividades económicas ilegales. Esos elementos afectaron la educación ambiental en el Sendero. Todo esto implicó que el grupo tomara un rol “más policial”. Tuvo que posicionarse como administrador del Sendero . Para ello debieron hacerse gorros que indicaran que representaban a Sendero de Chile y así ser más respetados. Además, se encontraron con personas viviendo ilegalmente en el territorio “¿y como echar gente por un proyecto de turismo?”

Entonces, no se previó que aunque las comunidades aledañas ganan económicamente con el proyecto, pierden económicamente por otros factores.

En otro ámbito, se hicieron nuevos nexos con otros componentes del programa, para hacer educación ambiental y promover la existencia del Sendero en la región.

Por último, en el caso del segundo grupo ambientalista, la relación con el programa funcionó más acorde a lo que se esperaba. Aquí hubo una relación de cooperación ente esta organización, el programa y el PNUD. Esto permitió desarrollar las obras planificadas y el proyecto en general. No obstante, al siguiente año esa relación no ha funcionado, debido a dificultades en la entrega de los recursos y en el inicio del proyecto, lo que terminó atrasando lo planificado. Además, el grupo tuvo que hacer frente al imprevisto que la gente no visitara el lugar, lo que es visto como una dificultad adicional.

### **Evaluación de los beneficiarios.**

De acuerdo a lo que se señala en las tres experiencias relatadas, se observan fortalezas y debilidades; algunas de ellas son comunes y otras son particulares de cada caso.

## **Debilidades.**

Si consideramos las debilidades, en el primer proyecto se indica que falta más presencia de educación ambiental de parte de CONAMA, para que los visitantes no ensucien el Sendero. En la misma línea, se critica que falta más publicidad de CONAMA sobre el tramo que este grupo administra.

Por otro lado, desde una mirada más general, se piensa que falta mayor control de parte de CONAMA, para seguir el funcionamiento de los proyectos. Eso explicaría que en unos casos unos tramos han sido mejor logrados que otros.

Por su parte, en el segundo proyecto se replica el juicio anterior, cuando sus representantes señalan que falta mayor cercanía al seguimiento del proyecto. Así, estiman que se adjudicaron proyectos a instituciones que no los ejecutaron de manera eficaz. Al respecto, indican que existe un “problema burocrático”, porque el año anterior el proyecto que fue adjudicado, no se realizó. Y no se hizo nada para que la plata no se perdiera.

Este juicio se conecta con el siguiente: en su caso, cuando se adjudicaron el proyecto, tenían que entregarles \$4 millones en diciembre y les pasaron solamente \$2, y que esto ocurrió sólo en febrero. El hecho afectó todo el sentido del proyecto, concebido para que operara en el verano; incluso los integrantes del grupo tomaron vacaciones en enero para hacer el proyecto y las perdieron. Eso significó problemas con las comunidades aledañas, a quienes se les había hablado del proyecto. También implicó dificultades iniciales en el proyecto, por ejemplo para construir baños en el Sendero, requisito básico para llevar gente allá. “Se nos cambió todo el esquema”, dicen.

En otra línea, indican que no se han considerado aspectos concretos, como por ejemplo qué relación formal debe establecer el Sendero con sus vecinos (estas personas trasladan animales y tienen perros sueltos dentro del Sendero), además de aspectos legales referidos a la protección de los visitantes (seguro médico: ¿quién se responsabiliza?).

En este sentido, indican que no se han previsto otros problemas, como el hecho que no está contemplado apoyar la mantención del sector después del proyecto, lo que complica el financiamiento, siendo que no se puede cobrar entrada. Por ejemplo, no disponen de recursos para cambiar una llave.

Por último, dejan entrever que el grupo voluntario debe asumir en muchos aspectos una responsabilidad que debiera asumir el propio estado.

En relación al último proyecto, encontramos coincidencias con el anterior: sus representantes señalan que están atrasados en la ejecución del segundo año, porque no ha habido un taller de inicio donde se ajusten los compromisos después de la adjudicación del proyecto. Ello debió haber ocurrido al principio del año, y hasta el momento de esta entrevista (junio), aún no ocurría. Eso, de acuerdo a esta organización, habla de una lejanía con el programa. Al respecto explican que el PNUD no ha hecho seguimiento como el año pasado en esta ocasión. Y que el integrante del programa que haría el seguimiento, no ha sido tan constante como lo esperaban.

En relación a la educación ambiental, sienten poco apoyo de CONAMA: “hemos tenido que hacer todo solos. Ellos no han estado siguiendo lo que nosotros hemos hecho. Creo que es porque dedican más tiempo a labores administrativas. CONAMA no ha sido un referente en educación ambiental.”

Al igual que en el caso anterior, indican que hay un problema con que las comunidades aledañas no siempre están dispuestas a aportar con educación ambiental o que no están suficientemente preparadas para hacerlo.

También observan que ocurrieron imprevistos: “Con la plata nos ha alcanzado para pagar lo justo a quienes trabajan en el proyecto. Y hemos tenido que desembolsar de nuestra plata”. Por otra parte, consideran que en el momento de la implementación notaron que faltó más capacitación a sus monitores. Además, no previeron que habría dificultades de acceso al Sendero, lo que incidió en que llegara menos gente de la esperada.

### **Fortalezas.**

En relación a las fortalezas, la principal coincidencia entre los grupos es la sensación de satisfacción.

En el primer caso se indica que la incorporación de la comuna al Sendero sirvió para que la comunidad se beneficie de nuevas redes, como la red de turismo rural de INDAP. En consecuencia, se indica que los proyectos PNUD han sido útiles para la comunidad del sector: “Nosotros vemos que el proyecto ha sido un negocio y a las comunidades aledaña les ha permitido vender queso de cabra, pan amasado, almuerzos; todos se han beneficiado con que venga gente. Nosotros hemos sido los principales privilegiados”.

También se señala que el proyecto ha resultado como se esperaba, ya que la gente usa el Sendero. Y como el camping está en la mitad, la gente usa sus servicios. En el verano asistieron 1000 personas, lo que superó sus expectativas.

Otra fortaleza ha sido que el contacto es permanente con CONAMA y el PNUD y eso los satisface. Las entrevistadas señalan que las personas encargadas de estas instituciones en general responden a sus requerimientos.

Por último, se destaca una dimensión personal: como experiencia personal ha sido positiva. Los integrantes de este grupo sienten que han aprendido y que son más conocidos. Se siente orgullosos de contar su experiencia y que los reconozcan.

En el segundo caso, la satisfacción respecto al programa se observa en que CONAMA lo ha apoyado para hacer mejores proyectos: “tuvimos un apoyo más cercano en consultas. Nos encausó mejor. Y permitió hacer un proyecto más encausado hacia la finalidad CONAMA. La gente de CONAMA ha estado cerca, a nivel regional y nacional”.

Además, sintieron el apoyo de la institución cuando tuvieron problemas con la comunidad, y que los apoyaron en la difusión de prácticas adecuadas para el medio ambiente y en la fiscalización de actividades ilegales.

El grupo señala, además, que está satisfecho, porque CONAMA le permite participar en la protección de los recursos naturales. Así, se potencia el conocimiento de los ecosistemas de la región, que es objetivo para este grupo ambientalista.

Mientras, en el tercer proyecto se indicó que en el primer año hubo una relación fluida con el PNUD. En eso ayudó la existencia de una ONG que tenía la función de ayuda y seguimiento: “CONAMA también ayudó a diseñar el primer proyecto y eso fue muy bueno, estuvo cerca”.

Por otro lado, otro elemento satisfactorio es que los resultados del proyecto son buenos. “Cada persona que asiste queda maravillada, por su estado de conservación, su cercanía, y lo buenos que han sido los monitores”. Ello les ha permitido entregar su mensaje de la belleza natural que está amenazada.

Además, los integrantes del grupo dicen que la idea del Sendero con estos proyectos es acertada para generar recursos y para proteger el entorno.

Un elemento adicional que nos entrega información sobre las expectativas de los tres grupos beneficiarios y su evaluación del programa, es la noción de programa ideal que ellos tienen.

Al respecto, en el primer caso se señala que sería mejor si se cobrara un ticket de entrada al Sendero, porque así se regularizarían sus ingresos. Es decir, se plantea que se asuma un costo por la mantención del Sendero. Y que exista mayor inversión. Todo eso es visto como apoyo a las comunidades aledañas.

Los integrantes de esta comunidad opinan que el programa también debiera hacer un esfuerzo por motivar a las otras comunidades cercanas, y que haya buen apoyo de comuna y municipio.

Por último, indican que sería de utilidad que se preocupen de entregar más educación ambiental, refiriéndose a lograr que los visitantes no ensucien el sendero.

Por su parte, en el segundo caso, se señala que más allá de la voluntariedad, sería importante considerar una retribución por la cantidad de horas trabajadas durante todo un año. Este comentario nace debido a que el proyecto no les renta a ellos, sino a la comunidad aledaña. Es decir, ellos sólo se “benefician” con la oportunidad de hacer el trabajo voluntario que les gusta hacer, pero no tienen forma de mantener un proyecto sustentable de turismo. Señalan que incluso el proyecto no contempla pagarle a un albañil y tienen que conseguir voluntarios. Sostienen que los proyectos podrían ser más flexibles para adaptarse a las necesidades que se presentan. También creen que el Programa debiera apoyar el desarrollo adecuado del proyecto, en términos de cautelar que se aminoren los costos en el desarrollo de los proyectos (riesgos médicos, etc.). Hasta ahora, el grupo debió gestionar eso. En otras palabras, los voluntarios asumen el costo del fomento que hace el estado para visitar el sendero.

Por último, en el tercer caso, se indica que la gestión del programa debe ser menos burocrática, en el sentido de la minuciosidad en la revisión de los proyectos. En ese aspecto, debiera ser más flexible para modificar plazos o actividades que estaban contempladas, pero que no pudieron hacerse por factores externos. Además, debiera respetar los tiempos en la entrega de recursos.

Se indica que el proyecto debe ajustarse a las necesidades y no al revés. Este grupo se debió adecuar a la idea de turismo sustentable, aunque la primera finalidad de este grupo es la de

educación ambiental. Sus integrantes indican que tal vez no son expertos en turismo sustentable, o sea, no cuentan con la experticia técnica necesaria. Por último, indican que se da como supuesto que las comunidades aledañas quieren participar de este proyecto y que están en condiciones de administrarlo. Y ello no siempre es así.

## **II.- ESTUDIO DE CASO 2: EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE REINSERCIÓN LABORAL EN MEDIO LIBRE.**

### **Breve descripción del programa.**

#### **1.1. Fin**

De acuerdo a lo que señala la matriz de Marco Lógico de este programa, su fin es “Contribuir a mejorar la convivencia y seguridad ciudadana”

#### **1.2. Propósito**

Se señala que su propósito es “insertar laboralmente a condenados a medidas alternativas a la reclusión y salida controlada al medio libre”

#### **1.3. Población Objetivo**

La población objetivo del programa corresponde a personas provenientes de las medidas alternativas a la reclusión<sup>1</sup> y salida controlada al medio libre<sup>2</sup>, que cumplen la condición de tener educación media incompleta.

#### **1.4. Población Beneficiaria**

Para el año 2004 el total de beneficiarios efectivos alcanza a 1.634 personas, de los cuales 77% son hombres y 33% mujeres. Tal como se observa en el cuadro siguiente, 1.181 de las personas participaron en el componente de capacitación durante el año 2004 y 631 en el componente de colocación laboral en empleos de carácter dependiente o independiente, pudiendo algunos de ellos (178 para el año 2004) participar en ambos componentes.

#### **1.5. Descripción General del Diseño del Programa**

“El Programa Laboral en el Medio Libre (PLML) es un programa que ejecuta el Departamento de Tratamiento del Medio libre, instancia dependiente de la Subdirección Técnica de Gendarmería de Chile. Este programa se inicia en el año 1994, con el fin de contribuir a la seguridad pública mediante la reinserción en un trabajo remunerado de personas condenadas a medidas alternativas a la reclusión y que están en posesión

del beneficio de la salida controlada al medio libre”.

Se señala que el programa se lleva a cabo a través de dos componentes que pueden ser trabajados de manera complementaria o independiente con los beneficiarios. El Componente 1 de capacitación laboral y/o Nivelación de estudios y el componente 2 de colocación laboral, ya sea de naturaleza dependiente o independiente.

Las actividades de los componentes se llevan a cabo en el transcurso de 12 meses. Dependiendo de un diagnóstico inicial, los beneficiarios pueden acceder a alguno o ambos componentes de intervención del programa, luego se realiza el proceso de intervención propiamente tal, después los beneficiarios egresan del mismo y finalmente son objeto de un seguimiento por parte del programa.

### **Componente 1.- Capacitación Laboral**

“Internos de los Centros de Educación y Trabajo Semiabiertos, recibieron capacitación laboral, formación socio- laboral y apoyo a la educación regular”

Este componente entrega capacitación laboral o nivelación de estudios a los beneficiarios del programa Laboral del Medio Libre. La capacitación puede ser en modalidad técnica (básica o avanzada) o en gestión laboral (y se compone por horas de formación laboral, horas teóricas y práctica) y la nivelación de estudios puede ser en alfabetización o nivelación de estudios de enseñanza básica o media.

Ya sea de nivelación de estudios o capacitación laboral, el equipo técnico del CRS realiza un seguimiento a los beneficiarios mientras realizan el curso de capacitación o nivelación de estudios y una vez que egresan.

### **Componente 2: Colocación Laboral independiente o dependiente**

“Internos de los Centros de Educación y Trabajo Semiabiertos trabajaron regularmente en las unidades productivas de cada centro, recibiendo un incentivo monetario mensual por su trabajo”

Consiste en colocación laboral, ya sea de manera independiente o dependiente. Al igual que el componente anterior, dependiendo del diagnóstico inicial realizado por profesionales del CRS, se evalúa la necesidad de inserción laboral y las características de

ésta.

En el caso de la colocación dependiente, el programa realiza un análisis del mercado laboral local, identificando rubros y actividades económicas susceptibles de ofrecer vacantes laborales, lo que se realiza a través de entrevistas con empresarios y empleadores. Posteriormente se diagnostican los distintos puestos laborales y se derivan a los beneficiarios a dichas vacantes, en función de aquellas áreas en donde tengan experiencia o hayan sido capacitados.

En el caso de la colocación independiente, el programa apoya a los beneficiarios con materias primas, insumos o maquinarias necesarias para el desarrollo de una actividad laboral por cuenta propia. Se trata de un subsidio que promedia los \$185.000 y se espera, al finalizar el proceso de apoyo, el retorno de alguna parte de este monto y/o la maquinaria utilizada

De la misma manera que en el componente anterior, el programa realiza un seguimiento a los beneficiarios respecto de sus emprendimientos laborales

## **2.- Perspectiva institucional. Resultados.**

### **2 a) Descripción de resultados de la evaluación en áreas de interés para esta investigación.**

A continuación se detallan los principales elementos de evaluación existentes en la evaluación realizada al Programa de Reinserción Laboral en Medio Libre. Aquí se describirán aspectos referidos a eficacia (tal como se indicó anteriormente, debido a que este concepto fue definido en el problema de investigación como el más cercano a los resultados de un programa gubernamental), como a sus conclusiones y recomendaciones ligadas a aspectos de eficacia.

#### **Descripción de evaluación de eficacia.**

#### **Evaluación de los resultados respecto de la finalidad o fundamento último del Programa<sup>6</sup>.**

Se explica en la evaluación que las acciones que realiza el programa apuntan efectivamente al fin del programa, entendido como contribuir a mejorar la convivencia

---

<sup>6</sup> La sistematización de los elementos descritos de esta evaluación se adjuntan en el Anexo.

y seguridad pública. Para esto, el informe señala que si bien no existe información respecto de eficacia a nivel del fin, con lo que no es posible medir si los beneficiarios intervenidos por el programa han reincidido legalmente luego de haber egresado del programa, efectivamente se apoya a los beneficiarios para su reinserción social, específicamente la laboral, a través de entregar herramientas que permitan una inserción laboral a quienes han cometido delito.

Si consideramos ahora lo que se describe en el Marco Lógico como propósito del programa, la evaluación señala que éste se cumple. Respecto de la sustentabilidad de los beneficios, se considera que las acciones que realiza este programa son de alto impacto en la formación de los beneficiarios, pues están destinadas a mejorar sus habilidades y conocimientos para desenvolverse de mejor manera en el mercado laboral. Además, se considera que el proceso de intervención de tipo personalizado, y en especial el seguimiento, son elementos que ayudan a que los resultados sean satisfactorios. Se señala que el propósito se cumple, al existir dos componentes (capacitación y colocación laboral) que se orientan a fortalecer la formación laboral de aquellas personas que pasan por el programa y a apoyarlas en su inserción efectiva. Para demostrar aquello se citan indicadores, especialmente aquellos que dan cuenta de la baja deserción y el aumento de colocación laboral en trabajos certificados, los que muestran que el programa contribuye al cumplimiento del propósito de insertar laboralmente a condenados a medidas alternativas y salida controlada al medio libre, ya sea a través de una inserción efectiva o mejorando la formación de los beneficiarios.

La evaluación detalla los siguientes indicadores para evaluar la eficacia del Programa y sus resultados:

- Porcentaje de beneficiarios colocados respecto de los capacitados: este indicador ha presentado una variación negativa de un -17% en el período 2001-2004, cuestión que se explica por el énfasis puesto por el programa en las actividades de capacitación en períodos de alta cesantía del país. En este contexto las cifras expresan la capacidad de adaptación del programa.
- Porcentaje de beneficiarios que desertan del programa: en el período se observa una variación de -2%, finalizando en el año 2004 con un 9% de desertores, rango considerado adecuado.

- Porcentaje de beneficiarios colocados con contrato laboral o iniciación de actividades respecto de los colocados (49% 2002, 29% 2003 y 36% 2004); porcentaje de beneficiarios colocados sin contrato laboral o iniciación de actividades certificados por el CRS respecto de los colocados (48% 2002, 68% 2003 y 62% 2004). Ambos indicadores deben observarse en conjunto, pues en la medida en que no es posible certificar un contrato laboral o iniciación de actividades en todos los casos, el CRS ha implementado un mecanismo para evaluar el tipo de empleo y certificarlo. De acuerdo a este segundo indicador, es posible observar un aumento de aquellos beneficiarios que son colocados en trabajos estables y semi formales, cuestión que se considera adecuada

- Porcentaje de beneficiarios colocados en un empleo remunerado respecto de los intervenidos: presenta una variación negativa de un -10%. Al igual que el primer indicador analizado, el énfasis que el programa dio al componente de capacitación en períodos de alta cesantía explica la disminución de estos índices, pues se establece sobre el total de aquellos que participan del programa

Los elementos que se citaron, son destacados por la evaluación para señalar que se justifica la continuidad del programa. Al respecto se indica, además, que sus dos componentes buscan efectivamente contribuir a la reinserción social de una persona que ha cometido delito, que es el único programa que atiende a la población de condenados a medidas alternativas a la reclusión. A ello se agrega que se ha observado un aumento de los condenados a medidas alternativas. Existen, además, altas tasas de delincuencia en el país, que la población que cumple medidas alternativas en general presenta altos niveles de desempleo e instrucción educacional formal y escasa experiencia laboral.

## **Evaluación realizada de acuerdo a cada componente del programa en el Marco Lógico.**

### **Componente 1:**

Respecto de este componente en particular, en la evaluación se destacan indicadores que demuestran que se está cumpliendo con los resultados esperados. En ese sentido se estima que existe una buena producción de este componente.

Para señalar aquello se alude a los siguientes indicadores:

- 1) Alto porcentaje de beneficiarios capacitados: Se destaca un alto porcentaje de beneficiarios capacitados que reciben capacitación certificada por un organismo competente: 100% para el año 2002, 94% para 2003 y 100% para el 2004. Se considera adecuado que mantenga este alto porcentaje.
- 2) Baja deserción de beneficiarios: Se considera importante que estas cifras permanecen durante el período en un rango bajo (12% para 2001, 14% para 2002, 8% para 2003 y 11% para 2004).

Además de ello, se destaca negativamente que existe ausencia de resultados de satisfacción de beneficiarios: “El único indicador propuesto de calidad asociado al componente 1 (satisfacción por la capacitación laboral impartida), aún no tiene resultados”.

### **Componente 2:**

1) Al igual que en el componente 1, se destaca la baja deserción de los beneficiarios: “porcentaje de beneficiarios que desertan de la colocación laboral presenta cifras muy bajas (6% 2001, 3% 2002, 5% 2003 y 4% 2004”).

Además, vuelve a destacarse negativamente la ausencia de resultados de satisfacción de usuarios.

La evaluación realizó, también, un análisis conjunto de ambos componentes del programa:

- 1) Ambos componentes cuentan con una variación menor en su producción: se ha presentado una variación baja de 6% en el período 2000-2004. Al respecto, se señala que el alcance del programa se acota a su presupuesto. Considerando aquello, este indicador se valora como positivo.
- 2) Buena evaluación del porcentaje de beneficiarios efectivos en ambos componentes. Al respecto, se señala que mientras el componente 1 presenta una variación positiva de 17% (ver cuadro N°10 antes presentado) en relación a los beneficiarios efectivos del período, en el caso del componente 2 ha sido negativa en un 10%. Respecto a esta última cifra negativa, se atribuye principalmente las dificultades para los gestores de los CRS para conseguir cupos laborales en períodos donde las cifras de cesantía fueron más altas.

- 3) Baja cobertura respecto a población potencial y objetivo: se indica que el 5.7% sobre la población potencial y 9.6% sobre la población objetivo es insuficiente.
- Se indica que la cobertura geográfica del programa es insuficiente, porque sólo está presente en 23 de los 31 CRS del país. Se indica que varios elementos influyen: a) los recursos financieros con que cuenta el programa, que permiten atender a cierto número de personas y no más; b) que el método de reclutamiento implica que los condenados tienen que ir al CRS, por lo que en las zonas donde no hay CRS no existe posibilidad de ingresar al programa laboral; c) el hecho que la participación en el programa sea voluntaria; d) que se excluyan a algunas personas de acuerdo al diagnóstico realizado previamente en el CRS (principalmente adicciones al alcohol y drogas).

### **Conclusiones.**

En materia de conclusiones referidas a eficacia y calidad, la evaluación señala lo siguiente:

- En el componente de capacitación laboral, para el año 2004 el 100% de los beneficiarios de capacitación laboral fueron certificados por un organismo competente. Sobre los diagnosticados, en el 2004 el 76% recibe formación para el trabajo, el 76%, capacitación técnica y el 41%, nivelación escolar. En relación al componente de colocación laboral, en el 2004, el 91% de los beneficiarios diagnosticados son colocados, porcentaje que disminuye respecto del año 2001 (100%). No obstante, estos porcentajes son considerados adecuados.
- Por otro lado, el año 2004 el 53% de los beneficiarios capacitados es colocado, lo que constituye una disminución respecto del año 2001 (70%). Esto se explica por el énfasis puesto por el programa en las actividades de capacitación en períodos de alta cesantía del país.
- El programa logra producir los componentes de capacitación y colocación laboral de una manera adecuada, lo que según la evaluación, contribuye al cumplimiento del propósito de insertar laboralmente a condenados a medidas alternativas a la reclusión y salida controlada al medio libre. El año 2004, el 39% de los beneficiarios intervenidos por el programa (en capacitación y/o colocación) son colocados en un empleo remunerado, lo que significa una

disminución respecto de este porcentaje para el año 2001 (49%), y se constituye en el menor porcentaje obtenido en el período. Finalmente, el año 2004 sólo el 9% de los que ingresaron al programa desertaron, lo que significa una disminución respecto del año 2001 (11%). Esta cifra es considerada adecuada en función del tipo de población que atiende el programa y en donde la permanencia en éste es voluntaria.

- El año 2004, el 36% de los beneficiarios colocados contaron con contrato laboral o iniciación de actividades, porcentaje que aumenta significativamente respecto del año 2001 (0%); igualmente aumenta de 0% el año 2001, a 62% el año 2004, el porcentaje de beneficiarios colocados sin contrato laboral o iniciación de actividades, pero que son certificados por el CRS. Ambos indicadores deben observarse en conjunto, pues dado que no es posible certificar un contrato laboral o iniciación de actividades en todos los casos, el CRS ha implementado un mecanismo para evaluar el tipo de empleo y certificarlo. De acuerdo a esta medida, es posible observar un aumento de aquellos beneficiarios que son colocados en trabajos estables y semi formales.
- A pesar de que existe un diseño y una ejecución adecuados, la cobertura del programa es insuficiente en consideración con las poblaciones objetivo y potencial del programa. Este hoy es capaz de intervenir aproximadamente a la décima parte (sólo un 9.6% de la población objetivo y 5.7% de la población potencial) de quienes requerirían un tipo de apoyo para su reinserción social.
- También se considera que la cobertura territorial del programa es insuficiente, pues el programa laboral se encuentra sólo en 23 de los 31 CRS que existen en el país, siendo además ese número de CRS insuficiente para atender a la población afecta a las medidas alternativas a la reclusión, que son dictadas por los jueces. Además, a base del informe elaborado por el Programa Laboral del Medio Libre, el panel observa una incongruencia importante respecto de la cobertura territorial que tiene la nueva reforma procesal penal (defensorías y fiscalías), en relación a los Centros de Reinserción Social. De esta forma, preocupa la equidad en el acceso que puedan tener aquellos condenados a medidas alternativas a la reclusión y población con beneficio de salida controlada al medio libre, que vivan

en lugares en donde los CRS no tienen programa laboral, o simplemente no existen

- En el marco del aumento del catálogo de penas alternativas a la reclusión y de la nueva reforma procesal penal, el aumento que vienen experimentando este tipo de penas será aún más fuerte. El programa a nivel central cuenta con las capacidades técnicas e institucionales para hacerse cargo de este aumento, pero es necesario fortalecer a los CRS existentes y generar nuevos centros para poder dar abasto a las nuevas tendencias.

### **Recomendaciones dirigidas directamente al mejoramiento de la eficacia del programa.**

- La primera recomendación del panel es aumentar la cobertura de beneficiarios del programa. Esto se fundamenta, en primer lugar, en el alto porcentaje de la población penal que es afecta a medidas alternativas a la reclusión, para quien -por lo tanto- el programa laboral del Medio libre es una forma importante de reinsertarse socialmente. También se fundamenta en el adecuado desempeño del programa y en especial del modelo de intervención personalizado que implementa.
- Por otra parte, en el marco de la nueva reforma procesal penal y el pronto aumento del catálogo de penas alternativas a la reclusión, se recomienda aumentar la cobertura territorial de los Centros de Reinserción Social CRS. Ello, de manera que exista una institucionalidad capaz de hacerse cargo de la ejecución de estas penas y del Programa Laboral del Medio Libre, y que además esté a la par con el desarrollo de la Reforma Procesal Penal y la expresión territorial que ésta tiene. De esta forma será posible asegurar un acceso equitativo de parte de todos los condenados, al apoyo que brinda el programa laboral para la reinserción social.
- Como se ha observado en el informe, el conocimiento de las medidas alternativas a la reclusión por parte de la ciudadanía en general y el empresariado en particular, es un elemento que facilita los procesos de colocación laboral que realiza el programa y la posterior inserción social de los condenados afectos a estas medidas. Por esta razón, se sugiere destinar mayores

fondos para financiar medidas y campañas de difusión que apunten a sensibilizar a la población en general, respecto de las bondades de las medidas alternativas y del rol que le cabe a toda la sociedad respecto de estos condenados, en pos de la seguridad pública.

- En vista de los resultados observados en la evaluación, el panel considera que es importante fortalecer especialmente los equipos de profesionales que operan el programa en el espacio local, y superar las actuales condiciones de sobrecarga en la que están inmersos. Estos son actores claves, no sólo en el tratamiento o control de las penas, sino especialmente en la gestión del entorno local, lo que ha permitido allegar recursos y generar redes que pasan a ser una de las fortalezas del programa.
- El programa atiende a dos tipos de poblaciones: aquella afecta a las medidas alternativas a la reclusión, y a un porcentaje de la población que cuenta con el beneficio de la salida controlada al medio libre, medida de naturaleza distinta y donde los beneficiarios también tienen un perfil criminológico diferente. Se recomienda realizar un estudio que permita conocer las necesidades específicas de los distintos tipos de condenados, si el programa obtiene los mismos logros en las penas alternativas o en salida controlada, y qué procesos asociados o dificultades existen respecto de la población, para así potenciar a aquella en donde los resultados son más satisfactorios y realizar las modificaciones pertinentes en el tratamiento del tipo de beneficiario u otra medida.
- El componente de capacitación laboral y el subsidio de colocación para quienes desarrollan las horas de práctica laboral (mantención y movilización) debe ser estudiado. Se propone que se evalúe en términos de los costos-beneficios que aporta a los beneficiarios, pues finalmente uno de los elementos más valorados por los beneficiarios (de acuerdo a un estudio de la Escuela de Psicología de la Universidad Diego Portales), más que el trabajo en oficios en los que fueron capacitados, la experiencia del trabajo es la que les reporta mayor satisfacción.
- Avanzar en la coordinación con otras instancias que lleven a cabo programas de apoyo con condenados (en especial los programas laborales que realiza Gendarmería), de manera de generar un sistema de apoyo a los reos que permita

intervenir a tiempo en pos de su reinserción social.

## **2 b) Resultados entrevista a funcionaria DIPRES a cargo de la evaluación.**

Tal como en el caso de Sendero de Chile, a continuación se describen los principales resultados sobre la evaluación al programa aludido, los que fueron descritos por la funcionaria de DIPRES que tuvo a cargo este proceso. En este caso, se trabajaron únicamente preguntas referidas a la evaluación del programa, al haber obtenido en la entrevista anterior información sobre la visión general de evaluación de DIPRES.

### **Metodología y criterios generales de la evaluación.**

Respecto de este tema, se señala que en esta evaluación, tal como en la anterior y en general en todas las que se realizan, se encargó a un panel que adjudicó el estudio, a quien se asignó el trabajo de analizar el funcionamiento del programa desde los cuatro ámbitos básicos requeridos por esta institución: gestión, diseño, eficacia y eficiencia. En este caso, el panel se hizo cargo de 3 programas de Gendarmería que se desempeñan en temáticas complementarias. De acuerdo a la entrevistada, esto sirvió para profundizar una mirada transversal respecto del trabajo de Gendarmería en estos programas, pero se perdió en profundizar determinados temas.

En ese sentido, se desarrolló un trabajo similar al anterior: sobre la base de la descripción del programa realizada a partir del Marco Lógico, se desarrolló el análisis, a partir de los 4 ámbitos ya descritos. Asimismo, se destacó la idea que se entrega autonomía al panel de expertos para ir cumpliendo con la evaluación requerida.

### **Resultados de la evaluación del programa**

En relación a los resultados que la entrevistada señaló como los principales, se destaca que de los tres programas evaluados de Gendarmería de Chile, el Programa que estamos analizando fue el que presentó mejores resultados.

Se señala que la evaluación es positiva en casi todos los ámbitos que fueron analizados: a nivel de diseño, se observó que el programa tiene sus componentes definidos, un propósito claro y medible, además de procedimientos adecuados para acercársele, aunque faltaban algunos indicadores.

A nivel de gestión se estima que opera adecuadamente, tanto respecto de la labor de los profesionales a cargo, como respecto de la ejecución de las tareas.

Sobre los resultados, se estima que los indicadores presentados para la evaluación estaban logrados, y que aunque no eran tantos, sí eran centrales para el programa y mostraban que obtenían buenos resultados, en términos de la reinserción laboral de los beneficiarios. Se estimó importante el hecho que no había mucha deserción de parte de los beneficiarios.

A nivel de resultados, ha existido un consenso en cuanto a que las principales fallas se observan en la cobertura del programa (considerada baja) y en la definición del tipo de población objetivo, la que proviene de otros programas y “cae” en éste. Por ello sus beneficiarios no eran sólo personas con penas alternativas. Esto, que es un problema de diseño, impacta en los resultados.

Por último, se estimó que otros defectos se observaban eran la falta de algunos indicadores (como de satisfacción de usuarios) y de registro de información

Por último, respecto de la relación entre estos resultados y lo que DIPRES solicitó al programa mejorar a través de los compromisos, la entrevistada destacó el requerimiento de ampliar su población de beneficiarios, en conjunto con afinar la definición de su población objetivo, a fin que participen sólo aquellos que debieran hacerlo (con penas de medio libre).

### **Visión sobre los usuarios.**

Frente al tema de la vinculación de los usuarios con la evaluación llevada a cabo, la entrevistada indicó que efectivamente éstos eran considerados en las diferentes evaluaciones de programas gubernamentales. Al respecto, señala que la evaluación y los compromisos solicitaron completar la información disponible respecto a satisfacción de los usuarios. Esta información no pudo recogerse en la evaluación, al no estar disponible. Sin embargo, la profesional explica que dichos antecedentes aún no se han recogido.

Pese a ello, la entrevistada priorizaría otros temas antes que la perspectiva de los usuarios, al evaluar un programa gubernamental. Ello, porque opina que no es el más importante. Sin embargo, rescata el que se consideró como referencia en la evaluación de un estudio de una universidad que hablaba de los usuarios y que destacaba el logro de resultados positivos en ellos, aunque no se hayan considerado al final de manera importante en el estudio.

## **2 c) Descripción resultados entrevista a funcionario del Programa sobre la evaluación llevada a cabo por DIPRES.**

Para reconocer la descripción del trabajo y resultados del programa de parte de su ejecutor, así como su análisis sobre la evaluación de DIPRES y su opinión sobre el juicio de los beneficiarios respecto del Programa, se entrevistó al profesional a cargo de la implementación de éste. Los resultados se entregan a continuación.

### **Finalidad del programa.**

De acuerdo a los antecedentes que entrega este entrevistado, el programa nace en 1983. A partir de ello, indica que el catálogo de penas alternativas no ha cambiado desde entonces, a pesar de los evidentes cambios sociales producidos. Además, la implementación de la Reforma Procesal Penal aumentó mucho la población afecta a estas penas, sobre todo cuando entró en la R.M. Junto con ello, se complejizó y diversificó la población (delitos más complejos y mayor contagio criminógeno), lo que demuestra aún más la alta variedad de personas que pueden ser beneficiarias de este programa.

El entrevistado indica que este programa no ha sido nunca prioritario, al no estar en el centro de las políticas de seguridad ciudadana, ni de Gendarmería. Según él, hoy la inversión ha sido fundamentalmente en, cárceles: “el medio libre siempre ha sido el pariente pobre”.

Pese al diagnóstico anterior, el funcionario destaca que el programa laboral surgió en 1994 y ha ido aumentando su cobertura a 26 Centros de Reinserción Social. Los CRS son requisito para que opere el programa.

Este programa incluye 3 tipos de beneficiarios, provenientes de 3 tipos de penas: Libertad vigilada (es la auténtica medida alternativa), donde las personas cuentan con un delegado que aporta apoyo y control a sus acciones (6000 personas). La segunda es Reclusión nocturna, donde los sujetos sólo van a dormir al Centro Penitenciario. Por último está la Remisión condicional, donde la persona sólo va al Centro a firmar una vez al mes.

A estos tres tipos de beneficiarios se les entrega apoyo en 2 líneas fundamentales: capacitación y colocación laboral. Después se agregó la nivelación de estudios. Esto ocurrió cuando surgieron redes de derivación.

La colocación laboral corresponde a cerca de un 40% de los beneficiarios y el resto recibe capacitación. El resultado que se espera de esta intervención es la movilidad social.

Respecto a los beneficiarios, el entrevistado señala que tienen necesidades de apoyo y, por otro lado, necesidades concretas, como un empleo. Se trata de una población que es más bien inmediatista. La gente llega necesitando trabajo y un grupo desea directamente un trabajo independiente.

Otro grupo de personas llega por necesidad de capacitación, y ésta generalmente no es la más joven, pero tiene como objetivo perfeccionarse en lo que hace para tener más calificación o ascender.

### **Características de la operación del programa.**

Antes de referirnos a la visión del entrevistado sobre la evaluación de DIPRES, describiremos su propio análisis respecto a los resultados de este programa.

**Fortalezas:** En términos generales, el programa laboral atiende a este diverso tipo de beneficiarios, entregando capacitación o colocación. Además, indica que un importante aporte que entrega es que hay quien escucha a los beneficiarios, y trata de ayudarlos.

Pese a los escasos recursos, evalúa que se logra buena colocación laboral, pero se depende de un empresariado “que se paletée”. A estos últimos sólo se les puede exigir el salario mínimo y un contrato laboral, porque no se les ofrece ningún tipo de incentivo como empresarios.

Además, el Programa aporta como un segundo empleo, sobre todo el componente de colocación independiente. Entonces, señala el entrevistado, se generan ingresos, aumenta la calidad de vida y brinda nuevas herramientas. Todo ello es muy útil para los beneficiarios, porque estos normalmente no pueden o no saben acceder a la red de capacitación y apoyo del estado, debido a que antes estaban en la dinámica del delito. Por ello se estima que se les abren puertas.

Además de dichas fortalezas, existe un beneficio subjetivo, a nivel del usuario, donde hay mucha gente que necesita un soporte personal, que es el que aporta el programa. Este beneficio consiste en orientar, dar apoyo y asesorar a las personas que participan de este

programa. Según él, el tipo de beneficiario más protegido es el que tiene libertad vigilada. Eso no ocurre con el resto, por falta de recursos.

### **Debilidades:**

El entrevistado indica que al Programa le falta un componente más formativo que sea complementario a la capacitación técnica. Ésta sería útil, pensando sobre todo en el tipo de población que es más complejo en la actualidad.

Considerando otras debilidades, señala que es necesario reforzar algunas líneas de trabajo. Potenciar la colocación vía subsidios, como los de SENCE, generar mayor encuentro entre el empresariado y el programa: por ejemplo, la práctica laboral debiera ser subsidiada con la opción que el empresario contrate a la persona.

También han faltado más convenios con instituciones, sobre todo porque el capital de trabajo que se entrega es bajo. Por ello, faltan relaciones con otros programas para derivar, por ejemplo con SERCOTEC.

Por último indica que la cobertura es baja, en relación a la población objetivo. Estima que corresponde a un 7% y que, pese a que ha subido en términos geográficos, todavía falta en lugares importantes.

### **Resultados obtenidos hasta la fecha.**

Un importante factor positivo observado por el entrevistado es que los beneficiarios se sienten escuchados. Además, estos evalúan bien el programa, porque obtienen empleo, apoyo al trabajo independiente, capital inicial de trabajo, o acceso a crédito, los que les son esquivos porque en general tiene sus papeles sucios. Además, cuentan con posibilidad de asesoría, capacitación gratuita, orientación y acceso a red social de su entorno.

Pese a ello hay quienes no lo evalúan bien, fundamentalmente personas más jóvenes, que buscan resultados más inmediatos: si no se resuelve pronto su problema, no siguen adelante. Hoy día esas personas han aumentado.

El entrevistado cree que la remisión condicional tiene que estar más satisfecha, por no tener otro programa de soporte. La reclusión nocturna, en cambio, no tiene mucha gente en el programa, porque es voluntario y no ayuda disminuir la pena. Además, explica que aquellos que viven fuera de un recinto penitenciario, tienen más alternativas de donde elegir en el

mercado tradicional. A diferencia del medio cerrado, aquí el sujeto debe satisfacer por sí mismo sus necesidades. Las cosas dependen de la voluntad de las personas, las que no siempre optan por este beneficio.

### **Evaluación DIPRES.**

A continuación se detallará la mirada de este funcionario sobre evaluación DIPRES, especialmente sobre sus criterios y focos de interés.

Respecto a los criterios de evaluación, se explica que su foco estuvo centrado en la cobertura, la que se observó como gran debilidad. De acuerdo a lo que señala el entrevistado, el interés de DIPRES estaría en información dura, coberturas, indicadores de la matriz de Marco Lógico y gasto de dinero. “El foco es: cuánto realizas, cuánto te dan”.

Esto se habría observado en la evaluación y fue donde se usó más tiempo. Entendiendo estos focos, y después de haber obtenido una buena evaluación, les dieron más recursos. Por su parte, los compromisos adquiridos estuvieron centrados en superar la falta de indicadores de impacto, y en diferenciar resultados por población. Además, se les pidió mejorar la gestión de la institución en relación al programa y mejorar coordinación con coordinaciones regionales de Gendarmería. También pidieron transparentar procedimientos de realización de cursos de capacitación.

Respecto de la estructura de la evaluación, se señala que la matriz de Marco Lógico sirvió para instalar indicadores, para mirar aspectos que no estaba analizando el programa. Por ello, fue de utilidad. Pese a lo anterior, opina que todavía tiene una mirada en el corto plazo. Esto significa que se centra más en la gestión que en el impacto del trabajo del programa a largo plazo y en los usuarios.

Por último, respecto de la relación entre la evaluación y los usuarios, el entrevistado dice que no hay mucho espacio para ellos allí, porque DIPRES está más interesada en datos duros.

### **Resultados de focus group con beneficiarios**

Para reconocer en profundidad la perspectiva no institucional respecto a la evaluación del Programa de Reinserción Laboral en Medio Libe, se realizaron focus group con

beneficiarios de tres regiones del país: V, VI y Metropolitana. En total se desarrollaron 4 instancias de conversación y sus resultados se detallan a continuación.

### **Inicio del establecimiento de su vínculo con el Programa.**

El primer elemento que conversamos con los beneficiarios del Programa para aproximarnos a su evaluación, correspondió a conocer cómo se inició su participación en él.

En el caso de los participantes de los focus groups realizados, es importante notar que en general la forma en que establecieron lazos con el programa, así como las razones que los hicieron incorporarse a él, fueron similares. En algunos casos ello ocurrió de manera directa, cuando los invitaron a participar, indicándoles que era una oportunidad para poder tener mejores ingresos. Otras personas llegaron por iniciativa propia, buscando nuevas oportunidades, que en algunos casos no son vistas sólo económicamente, sino como una posibilidad de redención social. Un último grupo de personas llegó a través de recomendaciones de cercanos que ya habían participado y les mostraron sus beneficios.

Un elemento valorado por los usuarios es que, en todos estos casos, el establecimiento del lazo con el programa fue algo rápido y positivo para los entrevistados. Esto se relaciona con el hecho que no se observa un lapso importante de tiempo en que las personas conocieron el programa y participaron de él. Este aspecto nos parece destacable, debido a que el corto lapso en que ingresaron al Programa –de acuerdo a los entrevistados- ayudó a no crear falsas expectativas en ellos respecto del Programa.

En cuanto a la descripción del funcionamiento del programa, también se observa un amplio consenso en los momentos y forma en que el programa se relaciona con ellos. Así, se explica que su ciclo de participación corresponde mayoritariamente a la siguiente trayectoria: se les indica las posibilidades en que pueden recibir apoyo, en el momento en que postulan a un beneficio (curso, colocación). Posteriormente, hay un momento de espera, para luego iniciar la recepción del aporte requerido y, finalmente, mantener un contacto periódico con los representantes del programa hasta que la prestación concluye.

A pesar que anteriormente se mencionó que el inicio en su participación en el Programa fue expedito, la revisión de los focus groups nos mostró que existen diferentes lapsos de espera para recibir el aporte que les facilita el Programa. También existen fluctuaciones en las características del vínculo que se establece entre el Programa y cada beneficiario. Por

ejemplo en términos de tiempo de espera, este fluctuó entre 1 semana y 6 meses, y respecto a la intensidad de la relación del beneficiario con el Programa, se observa que existen desde personas que mantienen un vínculo permanente y familiar, hasta quienes no tienen dicha relación. Por otra parte, se observan también diferencias respecto a la cantidad de veces que se benefician de los aportes del programa (desde un curso, o prestación de herramientas, hasta 4 ó 5 cursos y entrega de herramientas, o 2 cursos en paralelo, etc.). En relación a lo último, llama la atención que a veces no existe un perfil claro de negocio o de capacitación. Por ejemplo, un beneficiario entrevistado señaló que en la mañana se capacitaba en panadería y en la tarde en electricidad, mientras otro explicó que se “sobre especializó” en un área, con 4 cursos.

### **Nivel de conocimiento del programa de parte de sus beneficiarios.**

Al igual que en el caso de Sendero de Chile, estimamos importante distinguir el conocimiento que tienen los beneficiarios respecto a este programa, para reconocer desde allí lo que este significa para ellos y las expectativas que se pueden derivar de esto.

En cuanto a este tema, a diferencia de los consensos descritos anteriormente, se observan bastantes disimilitudes en la descripción del rol del programa, lo que puede evidenciar diferencias de expectativas respecto a él. De esta manera, por una parte hay quienes describen la función del programa desde una perspectiva personal. De ellos, hay quienes lo evalúan como un aporte a su desarrollo personal, no sólo económico: “conseguir algo mejor para mis hijos que no están a mi lado, limpiar los papeles. Cuando salga de esto, empezar a tratar de recatarlos. Después de cumplir la condena me van a decir lo que tengo que hacer”. Otros, por su parte, lo siguen viendo como un Programa que brinda soporte personal, pero más dirigido hacia el apoyo laboral: “Me pueden ayudar para poder trabajar, para poder dar a mis hijos lo que necesitan. Entregan un apoyo para trabajar”.

Mientras, otro grupo de beneficiarios observa el aporte del programa más allá de su caso personal. Entre las personas que señalan aquello, hay algunas que describen al Programa como un espacio de apoyo más amplio que la propia reinserción laboral: “Es entregar ayuda; partiendo de una cosa negativa, convertirla en positiva. Es decir, a causa de la pena recibida, le dan una oportunidad para recuperar el tiempo perdido, aunque sea por propia culpa”. “Busca mejorar la calidad de vida”, “es para la igualdad social”.

Otros, si bien reconocen el aporte social de este Programa, únicamente lo circunscriben al apoyo laboral que este entrega: “Meter a la persona en la sociedad capacitándola en trabajo para trabajar legalmente”.

### **Evaluación del programa por sus usuarios.**

Para describir la evaluación que los beneficiarios realizaron respecto a su experiencia con el Programa, se detallarán, en primer lugar, las debilidades que se identifican y después, las fortalezas del programa.

#### **Debilidades desde la perspectiva de los usuarios:**

Al igual que al describir el funcionamiento del programa, se observan diferentes niveles y elementos de interés en la evaluación negativa de los usuarios.

Un primer elemento dice relación con dificultades en la entrega del producto. Así, algunos de los entrevistados se quejan de una demora en la entrega del beneficio que debían recibir: “Falta que me entreguen mis herramientas. El proceso es lento. Son muy largos los trámites. Las herramientas las solicité el año pasado y aún no las recibo. Y no me han dado razones de ello”.

Otro aspecto que es considerado como debilidad por algunos beneficiarios es la percepción de poca fluidez o periodicidad en su relación con el Programa: “Son pocas las visitas que les hacen. Se saca la mugre trabajando, para que nunca lo vayan a ver. A mí me gusta que me vean donde estoy, para que vean lo que soy capaz de hacer”.

Otra limitación percibida por algunos usuarios corresponde al impacto del producto recibido. Así, hay algunos casos en que los beneficiarios valoran el aporte recibido, pero destacan la idea de que algo ha faltado para obtener el impacto esperado en sus trabajos e ingresos: “Es lo mejor estar como independiente, pero no tengo capital. Me falta los insumos, la materia prima, sin eso no puedo trabajar con la máquina”. “Tomé el curso, aprobé, pero no tengo la plata para sacar la licencia. Todavía el empleo es poco estable. Lo ideal habría sido haber quedado con la licencia”.

Otras debilidades a nivel de impacto, pero de distinta naturaleza, se distinguen cuando algunos beneficiarios señalan que la capacitación o las herramientas entregadas son útiles, pero el entorno legal referido a las características de sus penas, no corre en paralelo con su

egreso del programa de reinserción: “Si bien tiene licencia ahora, no puede usarla para trabajar, porque sus antecedentes se lo impiden. Por ello lo rechazan las empresas. Además, es el único en su condena que está en este programa. Tal vez por lo mismo. En mi caso, no pasa por la plata, sino porque con la reclusión nocturna, los papeles siguen con antecedentes hasta que termine la condena. Yo tengo mi licencia, pero nadie me contrata, porque mi hoja de conductor dice mis antecedentes. Podría solicitarse la omisión un poco antes, yo he perdido trabajos. Yo creo que por eso los demás de reclusión nocturna no participan del proyecto”.

La siguiente debilidad se relaciona con la evaluación del beneficio recibido respecto a las expectativas del beneficiario. Aquí, algunos mencionan que, al ser un espacio de recepción de personas con problemas, en algunos casos sienten la falta de mayor apoyo a nivel personal, no sólo laboral: “También me hizo falta que hubiera una persona que me preguntara cómo estoy, que esté disponible para que le digan su problema. Así, se ayuda de más formas”.

Por último, se destaca un elemento que está relacionado con el anterior y que cuenta con fuerza en los discursos analizados. Este consiste en que los beneficiarios indican que, pese al trato personalizado del programa, en su vínculo con el resto de la institución - Gendarmería- ello no les sirve para evitar recibir malos tratos o que los confundan con delinquentes habituales: “A todos nos tiran al mismo saco. El estado tiene herramientas para evaluar a cada condenado. Y pueden darse cuenta que quienes quieren salir de su problema, además te estigmatizan”.

### **Fortalezas.**

La principal fortaleza del programa, de acuerdo a lo que señalan los entrevistados, es que el producto que recibieron fue más de lo que esperaban. De manera general, se sienten satisfechos con haber participado del programa. A continuación describiremos los principales criterios que se destacan para sustentar esa satisfacción:

Un primer aspecto, más unánimemente rescatado, es la utilidad que les ha prestado su participación del programa. Más allá de su modalidad, se valora el que a partir de él mejoren sus posibilidades laborales: “Los cursos me sirvieron bastante, aprendí mucho. Y me cambió. Gano más plata, trabajo mejor, me demoro menos. Ahora incluso trabajo solo.

Tengo un trabajo estable. Y también con los cursos que hice, he podido trabajar en agroindustria y faenas”.

Un segundo tipo de comentarios se refieren a la valoración de la relación o intercambio que se desarrolló con el programa. Así, unos indican que ha sido bueno poder hacer varios cursos: “Puedo decir que se ha cumplido el objetivo, porque he tomado hartos cursos. He querido hacerlos y se me ha dado; no me han dicho que no”.

Otros, señalan que el proceso de entrega del servicio fue agradable: “Me gustaba ir al curso, porque lo pasaba bien, estaba con los muchachos. Fue bien especial”.

Por último, se destaca un comentario que también fue recurrente, que alude a que existen otro tipo de beneficios, más allá del laboral, que son percibidos por los usuarios. En este sentido hablamos de variados beneficios, referidos a un crecimiento personal y a una reinserción social más completa: “Ha servido para cambiar en positivo algo negativo. Sirve para limpiarse la imagen de sí mismo. Es un espacio para mejorar”.

“No sólo tener una forma de ganar plata, sino que el solo hecho de aprender es bueno”.

“Fue bien especial. A lo mejor uno está pasando por un momento de bajón y sirve para repuntar. Incluso una persona contó sus problemas con la droga. Sirvió para conocer las experiencias de otros”.

Un último aspecto que habla sobre los criterios de evaluación que utilizan los beneficiarios de este programa, dice relación con su visión de lo que sería un programa ideal para ellos.

En primer lugar, aparece de manera más transversal en las conversaciones realizadas, la idea que el programa sería mejor, si ligara su trabajo de reinserción laboral con resultados más amplios, referidos a una reinserción social:

“Debiera ir analizando caso por caso, para reconocer a los que quieren rehabilitarse y facilitar su reinserción en los trámites con el tribunal, que parece que no quiere que uno se rehabilite”.

En esta línea, se hace difícil comprender que el usuario pueda reconocer o buscar únicamente un impacto laboral de su participación en el programa. De acuerdo a la información obtenida, muchos de los participantes estiman que éste es un espacio de “redención social”, de retomar el camino. Bajo esa lógica, este programa ideal debiese tener otras tareas adicionales:

“Serviría un psicólogo, ya que hay hartos problemas que se viven mientras dura la relación con Gendarmería que nos afectan. También debieran haber entidades o personas a quienes recurrir para que resuelvan otro tipo de problemas: “¿a quién recorro?”.

Un último aspecto a destacar en relación al deseo de reinserción social como gran meta, se observa en los comentarios que aparecieron en una de las conversaciones, referidas a que los beneficiarios desean que el Programa tenga la sensibilidad de considerar lo que ellos son capaces de hacer.

## **VI.- ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECOLECTADA.**

A continuación se llevará a cabo un análisis de la información que hemos descrito, en el que daremos cuenta de la perspectiva institucional y no institucional respecto a la evaluación del programa Sendero de Chile y al Programa de Reinserción Laboral en Medio libre.

Para ello, el presente análisis se dividirá en 2 secciones:

- 1) Definición de la noción de evaluación desde ambas perspectivas. A partir de la información recopilada de cada perspectiva se buscará caracterizar la evaluación que realiza la mirada institucional y la no institucional sobre estos programas.
- 2) Análisis de conceptos correspondientes a cada perspectiva: aquí, a la luz de los elementos descritos en el marco teórico respecto de cada perspectiva, se intentará analizar la mirada institucional y la no institucional, reconociendo y analizando el sentido de determinados conceptos clave y observando en cada perspectiva si existe algún elemento correspondiente a la otra mirada, de manera tal de establecer juicios sobre la brecha entre la perspectiva institucional y la no institucional.

### **I.a.- Perspectiva institucional: Noción de evaluación**

A continuación se buscará definir una estructura que describa el modelo de evaluación llevada a cabo. Para ello, nos valdremos de los conceptos analizados en el Marco Teórico de la investigación.

Un primer elemento que es necesario constatar es que, pese a algunas diferencias que son posibles de observar entre las fuentes de información consideradas dentro de cada programa, en general se observa una coherencia entre los discursos, pudiéndose rescatar de manera clara los principales resultados observados en relación al proceso evaluativo que se llevó a cabo.

Como es de esperar, cada fuente de información entregó antecedentes complementarios, referidos -como se explicó en el marco teórico- al rol que cumplen dentro del funcionamiento del programa. De esta manera, la revisión de la evaluación permitió conocer en detalle los diferentes elementos que se fueron considerando a lo largo de la evaluación, mientras los discursos de los representantes de DIPRES y los programas

respectivos, aportaron a la comprensión de dichos elementos y la aproximación hacia los énfasis que se fueron poniendo en este trabajo.

A continuación, entonces, se confeccionará el Modelo de evaluación construido desde la perspectiva institucional.

1) En relación a la **noción de evaluación**, en el caso de Sendero de Chile ha sido posible vislumbrar a partir de la información expuesta, un patrón de deseabilidad entre lo que se espera del programa y lo que se observa de él. Éste corresponde fundamentalmente al ajuste que el Marco Lógico del programa Sendero de Chile prescribe. De éste, el elemento que tiene más presencia es el acceso al patrimonio, entendido como la habilitación de un espacio natural al que puedan acceder los ciudadanos. Señalamos ello, porque las tres fuentes de información coinciden en la centralidad del avance en el logro de la meta de los más de ocho mil kilómetros que conforman el Sendero de Chile. De esta forma, estimamos que en la base del trabajo evaluativo, la comparación de lo que muestra la realidad respecto a lo que se espera del programa está más centrada en la capacidad del programa de construir Senderos, y la eficacia para alcanzar esa meta, por sobre otro tipo de objetivos que pueden desprenderse del fin y el propósito del Programa.

Respecto al programa de Reinserción Laboral, el patrón de deseabilidad se observa también en el cumplimiento descrito del programa en su Marco Lógico, definido a partir de la producción de sus componentes. De ellos, la evaluación analizada prioriza fundamentalmente aspectos referidos a logros en capacitación laboral, porcentaje de colocación, y cobertura que se alcanzó a cumplir, y su distribución geográfica.

2) En relación con las características de la evaluación para la **generación de un juicio que tenga un fin aplicado**, en el programa Sendero de Chile, si bien hay coincidencias, también hay algunos matices que es importante destacar. Para ello, describiremos brevemente las apreciaciones observadas en la propia evaluación, así como en los comentarios de la funcionaria de DIPRES y del encargado del programa evaluado.

En primer lugar, la revisión de la evaluación llevada a cabo, y sobre todo de sus conclusiones, nos muestra que se establecen dos juicios prioritarios: el primero es que con la organización e institucionalidad que el Sendero tenía en ese momento, no sería posible

alcanzar la meta de construcción; el segundo indica que el componente de educación no contaba con una alta cobertura, aludiendo a través de ese juicio que el impacto de este componente no era aún el esperado. Por último, otro juicio se refirió a que no existían instrumentos para evaluar la calidad de las labores de este programa, específicamente las obras y los proyectos con comunidades.

En ese marco se orienta la relación con el fin aplicado de la evaluación, que se observa en las recomendaciones que se han rescatado, referidas a la eficacia, donde se propone fundamentalmente acelerar la marcha en las obras y preocuparse de resolver los obstaculizadores, para el logro de este fin (fundamentalmente referidos a problemas con la propiedad de la tierra), lo que implica tareas de mejoramiento de la gestión, acompañadas de una preocupación por expandir la cobertura en educación ambiental y dirigir la mirada hacia la calidad en dos aspectos, a partir de la mantención del sendero (y no sólo su construcción) y aplicar una estrategia de continuidad a los proyectos con comunidades.

Por su parte, lo que señaló la representante de DIPRES fue esencialmente que el programa no estaba siendo gestionado como corresponde para alcanzar los resultados esperados, fundamentalmente el de avance en la construcción para finalizar el Sendero de Chile en el año 2010. Ello, en conjunto con un juicio negativo sobre la cobertura en el tema de educación y la difusión del Sendero.

Pese a ello, explica la representante de DIPRES que para llegar a estas conclusiones se debe hacer una revisión de todos los elementos del programa. Y aquí hay coincidencia con el análisis realizado a la evaluación, porque se extrae que lo que es necesario mejorar corresponde a ámbitos de gestión e institucionalidad que inciden en la eficacia del programa.

Por último, el representante del programa evaluado comparte el hecho que el juicio se centró en las dificultades para avanzar en la meta de construcción y la necesidad de mejorar la gestión del programa, como principal meta de cambio necesaria para el programa. Sin embargo, estima que en relación al componente de educación, el programa se encuentra posicionado, por lo que no comparte el juicio de eficacia realizado respecto a ese componente, lo mismo en relación a la calidad de los proyectos realizados con comunidades aledañas, debido a que su juicio es que han sido un aporte y están bien evaluadas por sus receptores.

**En resumen**, observamos coincidencias en relación a un juicio negativo sobre la eficacia del programa, entendida fundamentalmente respecto a la generación de espacios de acceso al patrimonio natural. En este caso, la finalidad aplicada fue fundamentalmente mejorar la institucionalidad y gestión del programa para lograrlo.

En cuanto a la evaluación de Programa de Reinserción Laboral, se observan tres juicios principales: El primero, corresponde a una evaluación positiva respecto a un alto cumplimiento de lo presupuestado. En ese sentido, se señala en la evaluación que el programa logra aproximarse satisfactoriamente a las metas prescritas en el Marco Lógico. Este juicio se dirige sobre todo al cumplimiento de porcentaje de cursos terminados, personas capacitadas y colocadas, y beneficiarios de la modalidad independiente. En destacar este aspecto coinciden las fuentes consultadas, con la evaluación analizada. En relación al fin aplicado, en la evaluación se hace alusión a él –al igual que la funcionaria DIPRES- que está referido a mejorar gestión, sobre todo en los aspectos menos logrados, como el de los sistemas de información disponibles y la capacidad de comunicación del programa hacia la sociedad, informándole de sus logros para conseguir más empresas privadas interesadas en participar del programa.

Un segundo elemento donde hay coincidencias en las visiones de la perspectiva institucional es respecto al juicio negativo que hace la evaluación sobre cobertura. Aquí, se alude a cobertura geográfica y al porcentaje de sujetos que podrían ser beneficiarios y que no lo son, que asciende a más del 90%. Con este juicio, se destaca la necesidad de mejorar en esta variable.

Por último, se percibe una debilidad en el proceso de recolección de información sobre los tipos de beneficiarios del programa. Al respecto, la evaluación la representante DIPRES señala que se observan debilidades para identificar y trabajar con beneficiarios, los que tienen orígenes diversos, provenientes de diversas penas. Al respecto, se promueve el fin aplicado de diferenciar esta información.

3) Respecto a los **actores que son considerados en los juicios de la evaluación**, en el caso de Sendero de Chile y de acuerdo a información recopilada, corresponden a quienes encomiendan y supervigilan la evaluación (DIPRES), al panel de expertos que lleva a cabo la evaluación y a los “respondentes”, es decir el programa evaluado. En los discursos

analizados no hay una alusión directa a los usuarios, en términos de ser *aportadores* de información, sino más bien se les menciona dentro de algunos elementos de la evaluación que se analizan.

En el caso del Programa de Reinserción Laboral, también corresponden a DIPRES y al programa evaluado. De éste, se hace una alusión más específica a sus funcionarios, en el sentido de la dotación del personal disponible para el trabajo que conlleva este programa. Además de ello, en el caso de este programa –y a diferencia del anterior- sí se hace alusión a los beneficiarios. Respecto de ellos, se los menciona más bien a un nivel agregado, referido a la cantidad o porcentaje de ellos que participaba de los componentes del programa, o que efectivamente había sido colocado gracias a él. En una parte de las recomendaciones, se sugiere diferenciar los usuarios para conocer más en detalle sus necesidades.

4) Sobre las **nociones de valor y mérito** del Programa Sendero de Chile, la evaluación analizada y las entrevistas realizadas señalan que, en términos de valor, hay coincidencia en cuanto a que estaría dado por la entrega de espacios de valor natural a la sociedad chilena. Sin embargo, existen matices, en cuanto en la Evaluación de DIPRES gran parte de los elementos se refieren a este aspecto, mientras que en el caso de la funcionaria de DIPRES, el valor parece estar asociado al ajuste de la idea y del diseño a la resolución de un problema de brindar espacios. Por último, el funcionario de Sendero de Chile explica que los elementos que dan valor al programa, son –de manera igualmente importante- 1) conservación y valoración del patrimonio 2) educación ambiental al aire libre; 3) promoción del ecoturismo a través del desarrollo local. Sin embargo, explica que el foco de la evaluación se analizó desde el valor mencionado por las otras dos fuentes, aunque posteriormente a la evaluación, esa estimación de valor se habría modificado en parte, a partir de un mejor conocimiento del programa.

En cuanto a la búsqueda de mérito en la evaluación, también la información analizada fue similar en la esencia. En este caso, la noción de mérito está referida a la eficacia, es decir, a responder a expectativas que se tienen del Sendero dentro de un plazo determinado. De acuerdo a lo analizado, el programa fue considerado como valioso, pero no meritorio en muchos puntos, poniéndose atención fundamentalmente en la gestión e institucionalidad del

programa. Además se cuestionó el mérito de resultados no sólo en relación al resultado considerado como más central, sino también a los del resto de los componentes; además, surgió el problema de la mantención de los senderos, como también carente de mérito. Eso sí, ello ocurrió de manera disímil, ya que la representante de DIPRES indicó que se analizó por igual cada componente (que podríamos ver como cada ámbito de mérito), mientras que la lectura de la evaluación indica que si bien ello ocurre, se pone más énfasis en el mérito referido a la construcción y mantención del Sendero. Por su parte –y estando de acuerdo con ello- el representante del programa evaluado indica que la evaluación del mérito pasó fundamentalmente por el análisis de la institucionalidad y la gestión, y su vínculo con la eficacia en los avances de construcción, aunque estima que fue menos certera para canalizar ese juicio sobre el mérito en recomendaciones concretas.

Por otro lado, en la evaluación del programa de Reinserción Laboral, también se observan similitudes en relación a la definición de valor del programa. Las tres fuentes consultadas (la propia evaluación, la representante DIPRES y el encargado del programa evaluado) coinciden en que gran parte del valor de este programa es la existencia de iniciativa de reinserción laboral. Del mismo modo, y al igual que en el caso anterior, hay matices dentro de esta similitud. Así, mientras la evaluación y la representante DIPRES describen que el valor se encuentra en que esta posibilidad de reinserción tiene su valor al cubrir de manera única una necesidad de la población penal que atiende este programa, en el caso del representante de este programa, la oportunidad de inserción laboral tiene su valor en el sentido que los usuarios dan a este aporte, no sólo como herramienta para tener ingreso, sino como un espacio de desarrollo personal. Al igual que en el caso anterior, el representante del programa coincide en que, pese a ello, el valor que la evaluación dio al programa fue justamente el que describimos desde esa fuente.

Respecto al mérito de este programa, también se observa una coincidencia en un primer nivel, en relación a los hallazgos de la evaluación. Así, se distingue que un elemento que se valora como logro positivo del programa es el alto porcentaje de colocación laboral lograda y de capacitación laboral alcanzada, en relación al 100% de personas que participaron del programa. Es decir, se destaca el mérito de la eficacia. En el mismo sentido, la evaluación también puso énfasis en el mérito del programa, en cuanto a aumentar su cobertura respecto

al total del potencial de beneficiarios y en relación a su distribución geográfica, que no alcanza a todo el país.

5) En cuanto a los **criterios de análisis**, en ambos casos, las fuentes de información nos entregan diferentes aportes a la construcción de nuestra tipología y permiten aproximarnos a los criterios de análisis en los que hay consenso sobre su importancia en estas evaluaciones. Por ello, en primer lugar hablaremos de los grandes criterios de evaluación utilizados, para lo que se recurrirá al discurso de los representantes de DIPRES y de ambos programas, y en relación a los más específicos, se trabajó con la evaluación misma.

Respecto de los criterios más generales, del discurso de las representantes de DIPRES se extrae que en un inicio la evaluación se sostiene sobre los criterios de evaluación que están definidos en el Marco Lógico. En ese sentido, el criterio será si se ajusta o no a lo que está definido en éste que se debe realizar. Sin embargo, explican que la evaluación busca establecer relaciones entre los resultados obtenidos de la aplicación de estos criterios, para buscar explicaciones cruzadas a los resultados obtenidos. Es decir, surge otro criterio de evaluación, más global, referido al resultado de la interrelación de diferentes ámbitos del programa (diseño con eficacia, por ejemplo), y además, a considerar otros elementos que no se encontrarían en una matriz de marco lógico, como son aspectos relacionados con la gerencia.

Una situación similar explican los funcionarios de Sendero de Chile y del Programa de Reinserción laboral, respecto a la centralidad del rol del Marco Lógico en la definición de los criterios de evaluación, lo que en términos de los entrevistados tiene sus ventajas, al permitir un juicio básico de orden respecto a los programas. Sin embargo, no hay coincidencia con la opinión de las funcionarias DIPRES, en cuanto opinan que los criterios de evaluación se extraen más bien rígidamente de esta matriz, y no orientando criterios de evaluación que busquen otras respuestas o explicaciones. En ese sentido, la evaluación en el caso del primer programa estaría pidiendo ajustarse más a los criterios e indicadores establecidos en el Marco Lógico, especialmente a la del logro de la meta para el 2010, mientras que en el segundo habría estado en la comparación de la producción de los componentes, en relación a lo esperado.

Respecto al análisis más fino de criterios específicos que se desprenden de los generales, éstos pueden ser vistos en la tabla que se incluye en el anexo, junto con su descripción, indicadores y análisis que se incluye en la evaluación.

En resumen, observamos un criterio de exponer los hechos de la información existente, los que son analizados desde distintas temáticas requeridas por la evaluación. Se establecen, entonces, juicios constatativos.

6) Siguiendo con la revisión de aspectos conceptuales en cuanto a la evaluación, desde la perspectiva institucional observamos que frente a la pregunta **¿para qué evaluar?** la información recopilada es coherente al señalar que corresponde, en gran medida, a la necesidad de perfeccionamiento; es decir, a la búsqueda de mejorar la gestión y el accionar del programa, en tal medida que permita entregar una prestación que se optimice. Por otro lado, un elemento que pudiera indicarse que estaría relacionado, es que la evaluación se convierta en guía de acciones futuras, aunque no existe evidencia respecto a si ésta ocurre como respuesta a los requerimientos de DIPRES, o si ocurre un proceso de aprendizaje organizativo. Por último, y en relación al otro aspecto que se mencionó como alternativa para responder esta pregunta en el Marco Teórico, en cuanto a que sea un instrumento de rendición de cuentas, no se hace alusión directa ni a la relación con los beneficiarios ni con la ciudadanía en general, aunque sí al cumplimiento del mandato para el que fue creado el programa.

7) En cuanto a la segunda pregunta orientadora de la evaluación: **¿qué evaluar?** observamos que la información recopilada en ambos programas señala que hay una concentración del análisis en el nivel *meso*, que fue definido como “la evaluación de las organizaciones encargadas de proveer servicios o implementar aspectos concretos de un programa de gobierno”. El análisis que ya hemos hecho es suficiente como para ilustrar la clasificación que acabamos de realizar.

Por otro lado, observamos que el nivel *macro* está presente de manera más acotada, en el caso del primer programa, referido a la relación con los organismos que se interrelacionan con Sendero de Chile, y respecto del segundo, en relación con las unidades de Gendarmería que complementan sus funciones. Por su parte, a nivel *micro*, en el primer programa, los

juicios sobre el desempeño de los empleados que participan en una organización pública para cumplir su misión, sólo encuentran comentarios respecto de la plana gerencial del programa, no existiendo detalle de otro tipo de funcionario. Mientras, en el segundo, se alude a la dotación del programa para responder a sus funciones.

8) En relación a la interrogante **¿qué uso dar a la información?** también parece haber un perfil más referido al uso de la información hacia el ámbito de la gestión pública (sobre la toma de decisiones, las acciones a seguir, los recursos a utilizar), seguido por la planificación, entendida como pautas a observar, pero no a generar aprendizaje ni reconocer buenas prácticas. Por último, lo que aparece como menos claro es su contribución al ámbito de la transparencia y control ciudadano respecto a su contenido, ya que en cuanto a la existencia de esta evaluación, reconocido es su aporte a la transparencia de la gestión pública.

Habiendo finalizado con la caracterización de la evaluación desde la perspectiva institucional, a continuación se realizará lo propio con la no institucional.

#### **I.b. Perspectiva no institucional: noción de evaluación.**

Para avanzar en este análisis se realizó el mismo procedimiento respecto al realizado en la perspectiva institucional. Para ello se trabajó con la información de los cuestionarios a usuarios y entrevistas a funcionarios de Sendero de Chile y del Programa de Reinserción laboral en medio libre.

Un elemento general a destacar es que, pese a que en esta tipología se reúnen diferentes usuarios, ha sido posible encontrar importantes puntos en común, lo que será descrito más adelante.

A continuación, entonces, se confeccionará el modelo de evaluación construido desde la perspectiva no institucional.

1) En relación a la **noción de evaluación** como un patrón de deseabilidad entre lo que se espera y lo que se obtiene, de la información recopilada en el Programa Sendero de Chile rescatamos dos elementos que creemos son importantes de destacar. En primer lugar, lo que se observó en el caso de los **usuarios directos del Sendero** es que se establecían dos

patrones de deseabilidad: uno cuando “se ponían en lugar del Sendero”, respecto del cual apoyaban los lineamientos generales priorizados desde el estado, y un segundo que se realiza en el momento de hacer una evaluación personal del programa, donde esos patrones se reducen, dando lugar a la observación de cómo el espacio al que se accede responde o no a los requerimientos personales de búsqueda de tranquilidad o deporte, para lo que se requiere en algunos casos algún tipo de infraestructura o apoyo extra.

En relación al público **beneficiario de los fondos para fomento del ecoturismo**, se observa que el patrón de evaluación general es ver cómo los recursos y apoyo que se ponen a su disposición (que no tendrían por qué ser referidos a elementos respecto a protección ambiental) se ajustan a apoyar la resolución de necesidades comunitarias que se encuentran priorizadas en un espacio determinado, en el caso de las organizaciones de vecinos que han desarrollado estos proyectos, o a la posibilidad de entregar a la sociedad algún mensaje de protección al medio ambiente, en caso de las organizaciones ambientalistas que se han adjudicado otras iniciativas en esta línea. Es decir, la evaluación pasa aquí fundamentalmente por un criterio funcional. Además de ello, otro patrón se distingue en el momento de considerar que para llevar a cabo este proyecto los usuarios requieren de un acompañamiento más sistemático del que se entrega.

En relación a la perspectiva no institucional del Programa de Reinserción Laboral, observamos que el patrón de deseabilidad que se realiza en la evaluación cuenta con dos niveles de análisis: el primero corresponde a la satisfacción de la expectativa de resolver un problema laboral, entendido como una dificultad para acceder regularmente a ingresos; el segundo elemento –que surgió de manera transversal en los cuatro focus group realizados– consiste en que los beneficiarios de este programa observan esta instancia como una oportunidad para iniciar un proceso de reinserción social de mayores características. Es decir, parte de los beneficiarios comprendieron este programa como “una puerta que se les abre” para volver a establecer relaciones armónicas con la sociedad, no solamente en el ámbito laboral, sino que también en otras áreas de sus vidas.

De esta forma, es posible observar, pese a las diferencias entre cada tipo de beneficiario, que existe un patrón de deseabilidad para la evaluación, que se refiere a la pregunta “¿cómo este programa incide positiva o negativamente en los requerimientos para los que se estableció el vínculo con el programa?”. Es decir, hay un componente de aproximación

subjetiva a la forma en que los *outputs* del programa se ajustan a las necesidades del beneficiario.

Un punto adicional a destacar es lo que fue mencionado respecto a los usuarios de ambos programas: pese a la realización de esta evaluación personal, son capaces de observar la “perspectiva institucional”, describiendo sin mayores inconvenientes las características y finalidades de ambas iniciativas.

2) Respecto de las características de la evaluación para la **generación de un juicio que tenga un fin aplicado**, en ambos programas fue posible extraer del discurso de los beneficiarios, elementos referidos al establecimiento de un juicio evaluativo sobre los programas, así como también a una mirada aplicada sobre los aspectos que debieran mejorarse de su funcionamiento, para que éste tuviese una mejor evaluación.

En relación a la generación del juicio, en el discurso de los diferentes usuarios de ambos programas, se observa que el primer elemento mencionado es el de satisfacción con el producto, el que en los casos analizados coincidió en ser un análisis positivo. Es decir, la primera aproximación de juicio que se realiza pasa por la noción de satisfacción.

Sin embargo, a través de la información recopilada se observa que esta satisfacción está basada en los patrones de deseabilidad que mencionamos anteriormente, ligados de manera más directa con la forma en que el usuario estima que el programa genera un aporte de acuerdo a sus expectativas. Esto significa que los usuarios o beneficiarios de los programas no han detenido su juicio en la definición de su satisfacción con el producto recibido, sino que –después de ello- asocian la recepción de éste al patrón de deseabilidad descrito anteriormente.

En relación a la visión aplicada, observamos en ambos programas que la evaluación del usuario busca que estos realicen acciones que se aproximen más específicamente a sus expectativas.

En el caso del Programa Sendero de Chile, por ejemplo, los usuarios senderistas, estiman que se podrían establecer mejoras en relación al tipo de infraestructura específica destinada a ellos, o mayor información. En el caso de los usuarios que se adjudicaron proyectos de turismo sustentable, se observa una demanda para contar con apoyo más específico y cercano, una vez que el proyecto se encuentra en ejecución.

En tanto, en el caso de los beneficiarios del Programa de Reinserción Laboral, la visión aplicada se refiere al ajuste de determinados procedimientos (por ejemplo, tiempos de entrega de herramientas, en el caso de los proyectos de colocación independiente), gestión (por ejemplo, seguimiento al proceso de capacitación laboral de los usuarios) u otras que debiese considerar el proceso y que no tiene actualmente (por ejemplo, un mejoramiento en la relación que establecen estos beneficiarios con los funcionarios de Gendarmería que no se encuentran directamente vinculados a este programa).

De esta manera, podemos concluir que el juicio está siendo aplicado al ajuste del programa con expectativas más específicas y concretas que el producto del programa conlleva.

3) En relación a los **actores que son considerados en el juicio de la evaluación**, de acuerdo a información recopilada, en ambos casos corresponden fundamentalmente a ellos mismos como usuarios y su relación con el programa, en específico con los funcionarios que se contactan con ellos: en el caso de Sendero de Chile, con las personas a cargo de cada sendero o los equipos de seguimiento de los proyectos; respecto del Programa de Reinserción Laboral, con las personas que los contactan para participar de él o quienes desarrollan su capacitación o acompañamiento.

4) Respecto de las **nociones de valor y mérito** de este programa, como era posible esperar, sus definiciones son diferentes entre los diversos usuarios de ambos programas.

En primer lugar, respecto del **“senderista”** observamos que hay una evaluación respecto del **valor** que en sí mismo tiene el espacio dispuesto para ser recorrido, el que está puesto a disposición del usuario, para que éste lo disfrute de acuerdo a sus expectativas. Es decir, es un espacio en el que los visitantes pueden satisfacer determinados intereses o necesidades.

En el caso de las **organizaciones que participan de los proyectos de turismo sustentable de Sendero de Chile**, el valor de la existencia de estos proyectos se ve en la posibilidad de acceder a financiamiento para responder a la finalidad de dicha organización.

En el caso de los **beneficiarios del Programa de Reinserción laboral**, el valor de éste reside, de manera unánime, en que es una oportunidad de reinserción laboral. Sin embargo, -y tal como lo anticipábamos anteriormente- también se observa un discurso de parte de los

usuarios, que definen el valor de este programa como una posibilidad de “redención social”.

Por otra parte, respecto de la **evaluación del mérito**, en primer lugar mencionaremos el caso del Programa Sendero de Chile.

El principal elemento, en el caso de los **senderistas**, es la satisfacción respecto a que en el lugar se entregan las condiciones que ellos como usuarios esperan, como tratarse de un espacio para estar en contacto con la naturaleza y donde hacer deporte, fundamentalmente. Por otro lado, se estima que aspectos que están más referidos al uso del sendero –como información e infraestructura- deben ser aún más meritorios.

Por otro lado, en el caso de los **usuarios de proyectos de turismo que realizan organizaciones**, lo meritorio pasa por las posibilidades de uso del monto entregado, por la forma en que se desenvuelve el proyecto y por sus primeros resultados. Además, se asume como meritoria la posibilidad de acompañar en el proceso del proyecto a su formación e implementación, es decir, el trabajo en conjunto.

En relación al juicio de mérito de los beneficiarios del Programa de Reinserción Laboral, en primer lugar, éste se dirige a la efectividad de los distintos productos que entrega el programa para responder a la necesidad de captar mayores ingresos. En segundo lugar, los usuarios que entregaban *un valor más profundo* al programa, agregan en su juicio de mérito las respuestas o alternativas que éste les entregue para lograr su objetivo de “redención social”.

5) En cuanto a los **criterios de evaluación**, creemos que lo más importante de destacar en ambos casos, es que habrían dos niveles de análisis. El primero correspondería a un nivel más superficial y sería respondido a través de un indicador como el de satisfacción. De acuerdo a lo analizado, la primera forma de evaluar el programa se refiere a si los usuarios están o no contentos con éste. Desde nuestra perspectiva, se refiere a un criterio más bien dicotómico (satisfecho – no satisfecho) relacionado con una perspectiva del usuario como cliente de un servicio. Como se observó, al respecto la satisfacción de los usuarios era fundamentalmente positiva.

En un segundo nivel de profundidad, encontramos los criterios referidos a la pregunta “¿cómo este bien o servicio que estoy recibiendo se ajusta a mis expectativas y me permite

estar mejor que antes?”. Esto se describe en el análisis del patrón de deseabilidad y los juicios sobre el valor y el mérito de ambos programas. Es decir, se establece una pregunta, ya no sólo por el producto que se recibe, sino por la percepción de cambio que realizan los usuarios de su situación, y el posterior análisis acerca de si esos cambios son los que ellos efectivamente deseaban.

6) En relación a las preguntas orientadoras respecto de la evaluación, en torno a **¿para qué evaluar?** observamos que de parte de los usuarios de ambos programas, la lógica está más bien dirigida a la búsqueda de perfeccionamiento de parte del servicio que reciben, en el sentido de que se optimice la prestación que se les entrega. Sin embargo, en este caso el sentido último de la evaluación alude a una mejor comprensión entre la acción del gobierno y la ciudadanía, es decir, que las lógicas de ambos sean recibidas y entendidas por el otro. Decimos esto, porque los usuarios señalan que hay aspectos que se ajustan y otros que no se condicen con sus expectativas, por lo que se estima que si esas demandas no respondidas fueran consideradas, la evaluación contaría con un aún mejor juicio de parte de ellos. En ese sentido hay una clara intencionalidad de promover el cambio en el programa.

7) En relación a la segunda pregunta orientadora de la evaluación **¿qué evaluar?**, la información recopilada de los usuarios y su evaluación se concentra en los niveles *meso* y *micro*. En este sentido, por ejemplo, el cuestionario realizado a los senderistas mostró que los usuarios podían ponerse en el lugar del programa y entender sus prioridades, a lo que debemos sumar la evaluación que se realiza en general de la capacidad institucional para entregar un servicio que pueda ser considerado de calidad de parte de los usuarios.

De igual forma, los usuarios del Programa de Reinserción Laboral señalan con bastante exactitud la finalidad y componentes principales de éste y desarrollan su evaluación considerando estos elementos. En este sentido, observamos que fue parte de esta evaluación el nivel *meso*.

En relación al nivel *micro*, ya hemos mencionado bastante, por lo que quisiéramos recalcar que en el criterio de evaluación en este nivel se sitúa en el momento de encuentro entre el Programa Sendero de Chile y el de Reinserción Laboral con sus distintos usuarios. De esta forma, creemos que respecto a los usuarios de ambos programas, su análisis se concentra en el nivel *micro*.

8) En relación a **¿qué uso dar a la información?** estimamos que en este caso, la información recopilada no se ajusta como para responder a esta pregunta, que se encuentra más referida a la gestión de la información, labor que corresponde a la perspectiva institucional.

### **Resumen: Tipologías de evaluación en perspectivas institucional y no institucional.**

En el siguiente cuadro se resume el análisis realizado respecto de las características que asume la evaluación del Programa Sendero de Chile a partir en la perspectiva institucional y la no institucional.

#### **Caso 1. Evaluación Programa Sendero de Chile. Contraste entre evaluación desde la perspectiva institucional y la no institucional**

<b>Ítem</b>	<b>Perspectiva institucional</b>	<b>Perspectiva no institucional</b>
Patrón de deseabilidad: lo que se espera y lo que se recibe	El elemento que tiene más presencia como patrón de deseabilidad es el acceso al patrimonio, entendido como la habilitación de un espacio natural al que puedan acceder los ciudadanos	Pese a las diferencias, dependiendo de cada tipo de beneficiario existe un patrón de deseabilidad para la evaluación, que se refiere a la pregunta “cómo este programa incide positiva o negativamente en los requerimientos para los que se requirió del programa
Juicio con fin aplicado	Juicio negativo sobre la eficacia, entendida esencialmente respecto a la generación de espacios de acceso a patrimonio natural, cuya finalidad aplicada fue fundamentalmente mejorar la institucionalidad y gestión del programa para lograrlo.	El juicio está siendo aplicado al ajuste del programa respecto a expectativas más específicas y concretas que el producto del programa conlleva.
Actores que forman parte del proceso	Quienes encomiendan y supervigilan la evaluación (DIPRES), al panel de expertos que llevan a cabo la evaluación y a los “respondentes” es decir el programa evaluado.	Usuarios y su relación con el programa, específicamente con lo que ellos tienen contacto de éste, ya sea el propio sendero físico, los equipos de apoyo para proyectos y capacitación o los recursos entregados.
Nociones de valor y mérito	Valor del programa estaría dado por la entrega de espacios de valor natural a la sociedad chilena Mérito: eficacia, es decir a responder a expectativas que se tienen del Sendero dentro de un plazo determinado	Valor: para “senderista” valor que en sí mismo tiene el espacio dispuesto para su recorrido; comunidades: valor de la existencia de posibilidad de acceder a financiamiento; Mérito: senderista: lugar se entregan las condiciones, ellos como usuarios esperan; comunidades: magnitud y posibilidades de uso del monto, y posibilidad de acompañar en el proceso del proyecto.
Criterios de evaluación	Definidos por Marco Lógico o interrelación entre componentes de éste	Dos niveles de análisis: El primero refiere a si los usuarios están o no contentos con el programa (satisfacción); el segundo, cómo este bien o servicio que estoy recibiendo se ajusta a mis expectativas y me permite estar mejor que antes?
¿para qué evaluar?	Necesidad de perfeccionamiento	Necesidad de perfeccionamiento; mejor comprensión entre la acción del gobierno y la ciudadanía
¿Qué evaluar?	Nivel meso	Nivel micro
¿Qué hacer con la información?	Uso para mejorar la gestión pública y la planificación	No aplica

## Caso 2. Evaluación Programa Reinserción Laboral. Contraste entre evaluación desde la perspectiva institucional y la no institucional

Ítem	Perspectiva institucional	Perspectiva no institucional
Patrón de deseabilidad: lo que se espera y lo que se recibe	Patrón de deseabilidad: cumplimiento descrito del programa en su Marco Lógico, definido a partir de la producción de sus componentes, fundamentalmente % de capacitación y colocación, y cobertura	1.- Satisfacción de expectativa de resolver problema laboral. 2.- Resolver expectativa de apoyo para reinserción social mayor. 3.- Vivir un momento agradable.
Juicio con fin aplicado	1.- Alto cumplimiento de lo presupuestado. Fin aplicado, mejorar gestión y comunicación del programa hacia afuera, 2.- Debilidades en cobertura. Juicio Aplicado: aumentarla 3.- Debilidad en recolección de información sobre tipos de beneficiarios. Necesidad de Diferenciar información	1.- Satisfacción en utilidad laboral de la prestación 2.- Respuesta a expectativa de progreso personal. F. Aplicado: ajuste a requerimiento de procedimientos, gestión u otras labores que debiera considerar el proceso.
Actores que forman parte del proceso	1.- Usuarios, de manera agregada, contrastándolo con los indicadores de logro 2.- Programa (estructura) 3- Funcionarios	Usuarios y su relación con el programa, en específico con lo que ellos tienen contacto de éste.
Nociones de valor y mérito	Valor: existencia de iniciativa de reinserción laboral Mérito: alto % de logro en colocación y capacitación (eficacia) Baja cobertura de población y geográfica	Valor: similitud entre entrevistados: existencia de una "oportunidad" Disimilitud: unos creen que es sólo la posibilidad laboral v/s posibilidad de redención social Mérito: Todos: respuesta a expectativa laboral Muchos: respuesta a exp. de "superación social" u otro tipo de apoyo que entregue el programa Otros: ajuste a otros objetivos personales
Criterios de evaluación	Definidos por Marco Lógico o interrelación entre componentes de éste	Dos niveles de análisis: El primero refiere a si los usuarios están o no contentos con el programa (satisfacción); el segundo, a ¿cómo este bien o servicio que estoy recibiendo se ajusta a mis expectativas y me permite estar mejor que antes?
¿Para qué evaluar?	Necesidad de perfeccionamiento en cobertura y mejorar la información que produce sobre su gestión	Necesidad de perfeccionamiento; mejor comprensión entre la acción del gobierno y la ciudadanía
¿Qué evaluar?	Nivel meso	Nivel micro Nivel meso
¿Qué hacer con la información?	Uso para mejorar la gestión pública y la planificación	No aplica

### II.a.- Segunda parte: análisis de las características de la perspectiva institucional en las evaluaciones.

En la sección anterior se analizaron las características que se observaron de la evaluación llevada a cabo por DIPRES a los Programas Sendero de Chile y Reinserción Laboral en medio libre, donde se contrastó la perspectiva institucional y no institucional.

A continuación profundizaremos este análisis, refiriéndonos a los conceptos que definimos en el marco teórico como característicos de la perspectiva institucional y no institucional y su relación con las evaluaciones realizadas en este estudio.

## **Perspectiva Institucional.**

### **a) Evaluaciones analizadas y espíritu de la modernización del estado.**

Si analizamos los fundamentos del proceso de modernización del estado de los que hablaba Peters –utilizados para entender las bases de la mirada institucional- es posible establecer una relación entre las evaluaciones analizadas y el espíritu de las reformas desarrolladas para introducir técnicas de gerenciamiento y orientarse hacia el resultado del servicio.

Así, tal como fue descrito anteriormente, ambas evaluaciones orientaron su mirada hacia el cumplimiento de determinadas metas estipuladas para cada programa. De esta manera, en la descripción de la forma de evaluar se puede encontrar la idea de gestión por resultados, es decir, definir una forma de trabajo para alcanzar la meta definida para el programa.

Por su parte, los aspectos del proceso de modernización referidos a la idea de Gobierno Participativo no son tratados de la misma manera, observándose que en ambas evaluaciones se alude a este tópico de manera secundaria. Decimos esto, porque en las conclusiones y grandes áreas de trabajo descritas no se hace una mención profunda a la participación –de diferentes formas- de los usuarios.

De esta manera, entonces, y siguiendo con la línea de orientación de la Nueva Gestión Pública, se observa en la evaluación analizada un interés por mejorar la productividad del estado, orientarlo hacia los resultados, descentralizarlo –en términos de gestión- y apuntar, al menos, a establecer estándares de calidad del producto entregado. Sin embargo, en la revisión que hemos hecho, se hace menos alusión a la rendición de cuentas y la responsabilización hacia los usuarios, dotándose más bien de información que pudiese estar más dirigida hacia un público general.

### **b) Principales tópicos en la evaluación de resultados de ambos programas.**

Si consideramos la descripción y análisis de la Evaluación de Resultados en el Marco Teórico, es posible concluir que ambas evaluaciones analizadas responden a la idea de que se evalúa para ayudar al mejoramiento de la gestión y entregar información sobre causas de logros y fracasos.

Además, el uso de la información está dirigido fundamentalmente a la corrección y redefinición de tareas, por lo que se encuentra ligado a la idea de gestión del desempeño.

Siguiendo con este análisis, al observar la evaluación de resultados desde la perspectiva institucional como la interrelación de dos subsistemas, uno de insumos y otro de productos, observamos algunas diferencias entre ambos programas.

En el caso de Sendero de Chile, su evaluación se centró en las condiciones de la propia institución en la generación de insumos, tales como perfeccionar su estructura y funcionamiento interno, para generar productos que puedan ser de utilidad para el subsistema externo, que es en definitiva el que busca generar efectos en el medio externo. Además, se encuentra de una forma menor algún tipo de análisis o vinculación de los resultados obtenidos con algún subsistema externo al propio funcionamiento del programa.

Por su parte, la evaluación del Programa de Reinserción Laboral centró de mayor forma su análisis en la producción de sus componentes (porcentaje de colocación, capacitación, etc.) contrastándolo con las metas que se esperaban lograr. Esto implica –desde nuestra perspectiva- que esta evaluación se centra de mayor forma que el caso anterior en una primera línea de resultados obtenidos a partir de los insumos generados por el Programa.

Pese a estas diferencias, y haciendo un análisis más global, estimamos que está menos presente la alusión a un “ciclo de la gerencia pública”, en el cual se analiza cómo la relación entre los subsistemas permiten responder a las necesidades de los clientes.<sup>7</sup>

### **c) Las evaluaciones y la lógica de lo adecuado.**

Ambas evaluaciones de DIPRES se sostienen en las definiciones de los Marcos Lógicos de ambos programas, para definir prioridades respecto a las metas a alcanzar por ellos. Considerando esto, orientan su análisis a la corrección del gerenciamiento del programa para alcanzar estos resultados esperados.

De esta forma, y haciendo un vínculo con la noción de mirada institucional utilizada para esta investigación, se comprende que efectivamente existe una “**lógica de lo adecuado**”, que sirve como base para analizar el ajuste del trabajo de los programas a lo que se espera de ellos. Esta expectativa se evalúa con criterios *internos*: eficiencia, eficacia, gestión y diseño, los que se contrastan con lo que se prescribe como esperado de ambos programas.

---

<sup>7</sup> De esa manera, es posible inferir que los intereses de los receptores del programa, pueden ser considerados como “dado” o a existentes a partir de la definición de objetivos, metas y actividades estipuladas para que realice el programa, y que se detallan en el Marco Lógico.

Así, no se observó en estas evaluaciones la utilización de criterios e indicadores que se refieran a aspectos externos o no institucionales.

#### **d) Análisis de la evaluación de la matriz de Marco Lógico.**

Si observamos, ahora, la evaluación de estos programas a partir de la matriz de Marco Lógico, vemos que es posible encontrar en la información analizada una orientación a los tres niveles que posee esta matriz: el estratégico, el programático y el operativo.

- Nivel estratégico: En ambas evaluaciones la conexión que se realiza con la asociación con ideas y planes nacionales, está más bien referida al propio sentido del programa. En ese sentido, no hay una conexión explícita con otro tipo de finalidades estratégicas o superiores.
- Nivel Programático: La información descrita nos permite comprender que es en este nivel donde se jugaron los grandes análisis de la evaluación. Decimos esto, porque – como hemos observado a lo largo de todo este análisis- se puso especial énfasis en la forma en que la organización se desempeña y lleva a cabo los mandatos que tiene el Programa.
- Nivel operativo: En este espacio se revisa sobre todo el cumplimiento de las metas de las tareas esperadas en relación a los componentes del programa. Tal como también lo hemos descrito, en este plano se destaca mayoritariamente un trabajo de constatación del logro de determinadas metas esperadas.

#### **d) Noción de eficacia.**

La noción de eficacia desarrollada en ambas evaluaciones se encuentra muy ajustada al concepto de “el grado en que se alcanzan los objetivos y metas del proyecto”. Así, como hemos destacado en reiteradas ocasiones, lo que se observa en los dos casos estudiados es que se ha evaluado el cumplimiento de los objetivos esperados del programa, a partir de establecer una relación entre metas y tiempo. De tal modo, creemos que el análisis de los resultados se ha basado en juicios de carácter constatativo, los que en unos casos se han contrastado con metas concretas (por ejemplo, en el caso de Sendero de Chile, sobre una meta de avance de obras), y en otros, en virtud de un análisis de deseabilidad sobre los logros efectivamente obtenidos (por ejemplo, en la evaluación del Programa de Reinserción

Laboral se estima insuficiente la cobertura geográfica, sin que exista una meta explícita de cobertura en el marco lógico).

## **II.a.- Análisis de las características de la perspectiva no institucional en las evaluaciones.**

Tal como se hizo con la perspectiva institucional, a continuación analizaremos la mirada de evaluación de los usuarios -que hemos denominado **perspectiva no institucional-** a partir del análisis de los conceptos trabajados en el Marco Teórico.

### **a) Importancia de las expectativas de los usuarios en su evaluación.**

En relación con los fundamentos de la perspectiva no institucional, en el Marco Teórico se desarrolló la idea de las paradojas de la modernización, para señalar que no siempre los procesos de transformación modernizadora llevados a cabo por medio de las instituciones del estado, eran acordes o caminaban en el mismo sentido de las expectativas de la ciudadanía. En los casos del Sendero de Chile y del Programa de Reinserción laboral, a partir de los discursos analizados no es posible inferir ni elucubrar una conclusión de esas características. De hecho, hemos podido observar que, en términos de satisfacción, los resultados observados por los usuarios han sido positivos.

Sin embargo, estimamos interesante observar que, pese a una muy alta satisfacción con estos programas en sus diferentes componentes, existen –como vimos- elementos en que los usuarios indican que no existe coincidencia con sus expectativas o necesidades, y que justamente aluden al impacto más cualitativo y cotidiano de su relación con Sendero de Chile y Reinserción Laboral. En este sentido, de la información analizada se puede reflexionar que éstos, considerando su alto nivel de aceptación y satisfacción, tienen aún la oportunidad de aproximarse a generar mayor valor en sus usuarios, de acuerdo a lo que ellos mismos señalan.

### **b) Satisfacción y aspiraciones: dos niveles en los que se desarrolla la evaluación.**

Por lo dicho anteriormente, creemos que es importante hacer una definición del concepto de aspiración en relación a estos programas. En el análisis conceptual, este término fue definido como *“representaciones que hacen los individuos y los grupos acerca del estado*

*de cosas, personales o sociales, que desean para el futuro, y que caracterizan como lo mejor. Ello se cree posible porque se confía en las capacidades personales y sociales para llevarlas a cabo”* (PNUD 2000, pág. 58).

A partir de las evaluaciones descritas se puede deducir, desde la información entregada por los usuarios, que sus representaciones se daban en dos sentidos; el primero, contar con un producto o servicio que diera respuesta a una necesidad o requerimiento. Al respecto se puede decir que los usuarios señalan en ambos programas que se respondió a la existencia de esta necesidad.

Un segundo sentido se refirió a la representación de la relación entre el usuario y el programa, donde se establecen estándares diferentes respecto a lo que se esperaría de su labor. Dichos estándares estuvieron más referidos a variables cualitativas, que aluden a la comprensión de las necesidades del usuario que se beneficia de estas intervenciones.

Lo anteriormente analizado está relacionado con un concepto que fue mencionado en el Marco Teórico, denominado como *enfoque de políticas públicas*. En ese sentido, y considerando que los programas descritos contaron con aceptación de parte de sus usuarios, creemos que desde el juicio que hacen ellos, se puede inferir que existen demandas o requerimientos que no han sido auscultados adecuadamente por el programa, o bien al menos no se ha podido trabajar adecuadamente en esas áreas. En este sentido, y tal como ya lo hemos señalado, las debilidades o expectativas no satisfechas de los usuarios se refieren a aquel diálogo entre el programa gubernamental y la subjetividad de las personas.

### **c) Los sujetos evalúan desde su mundo de la vida.**

Este hallazgo se encuentra asociado al diagnóstico de Hopenhayn, en cuanto a que a partir de la visión del ciudadano se puede distinguir una relación entre calidad de vida y el propio “mundo de la vida”, que fue descrito por este pensador como “*nuestro aire, nuestro ritmo de vida, nuestra proximidad, nuestro arraigo en la historia*”. Así, la noción última de calidad del servicio del Sendero de Chile y Reinserción Laboral depende, en parte, de la manera en que éstos se ajustan a entregar una mejor calidad de vida en el mundo particular del usuario. Es decir, a la forma en que sus *outputs* inciden en la dimensión cultural del desarrollo, donde las personas observan lo que les corresponde vivir desde su perspectiva: la de un actor particular dentro del mundo fragmentado.

Por otro lado, un elemento que nos parece interesante de destacar corresponde a que, pese al análisis que acabamos de realizar, los juicios evaluativos de los usuarios involucran no sólo a una persona, sino que a grupos. Por ejemplo, en el caso de Sendero de Chile, las encuestas a los usuarios establecieron claras mayorías respecto de expectativas y evaluación que concentraban algunos atributos. Así, la evidencia también nos muestra que, además de ser importante la consideración de la diversidad de perspectivas, existen también juicios que son comunes, lo que limita de alguna forma el concepto de “mundo fragmentado” que propone el pensamiento posmoderno.

Un elemento adicional al respecto que quisiéramos tratar corresponde a cómo en un juicio interpretativo, en este caso de parte de los usuarios, pueden convivir valoraciones positivas –como la satisfacción- y negativas –como el ajuste a la subjetividad. Al respecto, encontramos algún tipo de respuesta en la reflexión de realiza Hopenhayn, respecto de la discontinuidad y contradicción de fuerzas que caracterizan el momento de la historia que definimos como posmodernidad. De esta forma, vemos en los propios sujetos una ausencia de unidireccionalidad respecto de sus criterios de evaluación, debido a que son capaces de ponerse en distintos planos para establecer sus juicios (como usuarios/ clientes, como sujetos, e incluso como participantes de un estado), los que pueden tener contradicciones o al menos no necesariamente ser consistentes entre sí.

#### **d) Evaluación de acuerdo a los usuarios.**

Pasando ahora a un terreno más aplicado, respecto de los resultados observados desde la perspectiva no institucional, observamos que los elementos que analizan los usuarios pasan a ser más bien de carácter operativo, o referidos a la entrega del bien o servicio y el proceso en que ello se realiza. De esta manera, por ejemplo, en el caso de los usuarios del Programa de Reinserción Laboral, forman parte del análisis los tiempos de espera en la entrega de los insumos que se les otorgan, la cercanía o lejanía del representante del Programa, la solución de dificultades que ocurrían a partir de la prestación que se les hace, entre otros aspectos.

**Es por ello que, a partir del rescate de la perspectiva del usuario, ha sido posible dirigir la mirada hacia aquellos nodos concretos que inciden en los éxitos y fracasos del programa a nivel “micro”, y que involucran no sólo a los propios usuarios, sino también a los representantes del servicio que se ponen en contacto con ellos.**

## VII.- CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN.

Después de haber desarrollado el análisis de la información recopilada, es posible construir algunas reflexiones o conclusiones, las que se exponen a continuación.

### **Programa como relación producto – usuario: ¿quién se acerca a quién?**

Después de haber analizado los casos descritos, ha sido posible observar que, efectivamente, un programa gubernamental puede analizarse a partir de la relación que se establece entre un producto –entregado por el estado- y sus diferentes usuarios. Además, la revisión que hemos realizado nos mostró que los usuarios de los programas establecen vínculos que cuentan con una identidad y características que les son propias y que, por lo tanto, existen particularidades en cada relación que se establece entre un programa y sus usuarios.

En este sentido surge una pregunta clave: debido a la constatación de la brecha observada en las relaciones establecidas entre usuario y programa, ¿qué información respecto de este vínculo, se pierde al evaluar un programa con una estructura general que tiene los mismos tópicos de análisis (diseño, organización, eficacia, eficiencia) para diferentes programas y relaciones que se establecen con el usuario?

Nos hacemos esta pregunta, porque del análisis que hemos realizado fue posible observar que en la estructura de las evaluaciones llevadas a cabo por DIPRES, así como en el análisis que de ella realizan sus representantes entrevistados y los propios representantes de los programas analizados, se observaron débiles alusiones explícitas a la relación que se establece con el usuario, debido a que la orientación del análisis se sostuvo más bien en que la evaluación se preocupaba de la forma en que el programa generaba sus *outputs*.

Es importante aclarar que en la propia teoría sobre la Evaluación de Resultados y de Marco Lógico, se explica que es parte de este tipo de evaluación considerar el vínculo entre un análisis -que podríamos llamar *interno*- referido a la forma de funcionamiento y la generación de productos a través de ella, y la recepción de esa producción, es decir, la forma en que este producto mejora la condición de usuario y la manera en que el programa ayuda al logro de una determinada finalidad estratégica superior.

Como vimos, la alusión a estos últimos temas desde la perspectiva institucional no tuvo gran presencia, por lo que se observó que desde esta mirada no se incluían muchos

elementos de la perspectiva del usuario. Sin embargo, el análisis realizado **en relación a los usuarios**, nos mostró que en el caso de éstos existía un espacio para aproximarse a la perspectiva institucional, e incluso para evaluarla –esto último, partir de un juicio de satisfacción-. Dicha situación nos hace reflexionar respecto a que, a partir de los criterios de evaluación llevados a cabo por ambas partes, **pareciera ser que son los usuarios quienes se acercan en mayor medida a disminuir la brecha con la perspectiva institucional, y que es menos claro el trabajo del propio estado en cuanto a reconocer dicha brecha.** Ello nos habla, desde nuestra perspectiva, de la debilidad en la orientación hacia la auscultación o diagnóstico de los requerimientos ciudadanos en el funcionamiento de las diferentes iniciativas del estado.

En relación a lo que mencionamos anteriormente, es importante explicar que, pese al juicio recién desarrollado, el estudio ha permitido observar que en la práctica existen campos en común en el análisis evaluativo de las perspectivas institucional y no institucional. Al respecto, observamos -en su momento- que en términos de evaluación del valor del programa, así como la inferencia sobre la finalidad de la evaluación, o ¿para qué evaluar? -cuya respuesta fue similar en ambas perspectivas de los dos programas analizados, al asociarse a la necesidad de perfeccionamiento del programa- los focos de análisis de la evaluación analizada y de los usuarios, son más bien similares. Desde nuestra óptica, la existencia estos nodos evaluativos en común es un hallazgo importante en esta investigación, debido a que muestra que las perspectivas institucional y no institucional no son dos vías que corren paralelas y sin conexión, sino que sí guardan relación entre ellas. Esto entrega legitimidad a la idea de reconocer la otra perspectiva en la relación entre producto y usuario, ya que se reconoce el potencial enriquecimiento del análisis propio a partir de la otra perspectiva, con la cual se tienen intereses y criterios de evaluación en común.

Por último, en relación a este tema, es importante considerar que así como se observaron nodos evaluativos en común, también existieron importantes diferencias en la aproximación a la evaluación de ambos programas de la perspectiva institucional y no institucional. Más allá de nombrarlas ahora –lo que ya ha sido realizado en las secciones anteriores- nuestro interés es rescatar que el reconocimiento de los fundamentos de la evaluación desde cada perspectiva es importante para observar cómo se establece la evaluación desde cada

perspectiva y también es un insumo útil para juzgar los resultados que se perciben y valoran, respecto de la acción de un programa gubernamental.

### **En definitiva, ¿cuál es la brecha?**

A modo de resumen, en los casos estudiados observamos que **efectivamente existe una brecha entre las perspectivas institucional y no institucional**. Esta brecha consiste en los siguientes elementos:

**a) En relación al juicio evaluativo**, la perspectiva institucional pierde capacidad de ahondar en el conocimiento del usuario respecto del programa, fundamentalmente en sus razones para participar de éste y “sus expectativas de uso” en relación a él. Con estas últimas, nos referimos a que en los programas analizados, sus usuarios muestran interés no sólo en el producto específico que se les entrega, sino en cómo se les entrega; en definitiva, cómo es la relación que se establece a través del producto, entre el programa y el usuario.

**b) La observación de los resultados** de parte de los usuarios incluye la mirada sobre outputs generados por el programa que no fueron prescritos –y que, por lo tanto, no aparecen en su marco lógico-. De esta forma, los usuarios entregan información sobre *resultados inesperados* de los programas, los que están invisibilizados desde la perspectiva institucional.

**c) La evaluación de los efectos que hacen los usuarios** respecto a los productos que entrega el programa, es decir, respecto a la percepción y valorización del cambio ocurrido en ellos mismos a partir de su participación en éste.

Por su parte, los elementos que son comunes en la evaluación desde ambas perspectivas son los siguientes:

**1) Valor del programa**, donde ambas perspectivas se aproximan en la definición de aquello que se estima como valioso del mismo.

**2) Descripción de los outputs del programa**, desde ambas perspectivas se describe de manera relativamente similar los productos que entrega cada programa a sus usuarios.

El siguiente gráfico resume la brecha descrita, mostrando en color blanco los elementos aportados por la perspectiva no institucional que no son abordados desde la evaluación de DIPRES.



Además de ello, analizando las características del tipo de evaluación en las perspectivas comparadas, en el caso de la **institucional se trató de una estructura más bien constatativa**, en la que se buscó conocer en detalle el funcionamiento interno del programa y sus encadenamientos lógicos, para analizar su eficacia. Tal como se señaló en el análisis de la información, esta estructura de la evaluación dificulta la aproximación a la otra perspectiva, debido a que no se establecen juicios de carácter interpretativo respecto de la eficacia en el logro de los resultados. Por su parte, en el caso de los **usuarios** se percibe una similitud, en cuanto los **juicios tienen en este caso una base en el análisis interno del actor**, pero también se observa que existe un mayor uso de la interpretación en la evaluación, para lo que se requiere una **aproximación a la perspectiva institucional**. De esta manera, constatamos que se ve un mayor movimiento desde la perspectiva no institucional hacia la comprensión de la institucional.

Sabemos que no es parte de la lógica explícita de la evaluación de DIPRES considerar en profundidad al usuario, debido a sus fines. Sin embargo, opinamos que la brecha que acabamos de describir incide en la observación de los resultados del programa gubernamental, al permitir comprender de mejor forma el cumplimiento de las metas establecidas del programa respecto a sus usuarios. Ello, porque incluso a partir del logro de las metas de eficacia esperadas en el Marco Lógico, dicha constatación no necesariamente coincide con el juicio de quien es receptor de las actividades del programa.

Así, **la incorporación de la brecha que hemos descrito, desde nuestra perspectiva efectivamente constituye un aporte a la capacidad de análisis y explicación de la Evaluación de Programas Gubernamentales, porque responde a completar la mirada sobre la relación que realmente genera el programa con sus usuarios.**

### **La lógica de lo adecuado y la lógica del “mundo de la vida”.**

Como resultado de la investigación ha sido interesante observar cómo en la práctica se plasman las lógicas que identificamos de la perspectiva institucional y no institucional. De esta forma, fue posible distinguir que la base de orientación de la evaluación era, más allá de ceñirse a la estructura de Marco Lógico, observar qué aspectos del funcionamiento del programa marchaban inadecuadamente, sobre todo desde el punto de vista gerencial y organizacional, y cómo ello redundaba en el logro de los resultados esperados para el programa. De esta forma, la *lógica de lo adecuado* en los programas analizados correspondió a lo que se espera de un programa, en cuanto a su funcionamiento y respecto de su capacidad de lograr determinados indicadores de metas.

Mientras, en el caso de la perspectiva no institucional, ha sido muy gráfica la aparición de los *mundos de la vida* de los sujetos, como variable interviniente en su juicio evaluativo. De esta forma, por ejemplo, respecto de los visitantes de Sendero de Chile, los aspectos que no se ajustaban a las expectativas correspondieron precisamente a aquellos de carácter más práctico, referidos a infraestructura y otros atributos que responden justamente a la experiencia que tienen los usuarios del programa. Lo propio ocurre en el caso del programa de Reinserción Laboral, cuando sus usuarios indicaron que el favorable trato que recibían en él contrastaba con el que observaban en todos sus otros vínculos con Gendarmería, lo que limitaba su percepción de reinserción social.

Los aspectos que hemos destacado definen, desde nuestra perspectiva, el fundamento de la brecha que dimos cuenta anteriormente. A nuestro juicio, el conocimiento de esta brecha, nos permite avanzar en la comprensión de la utilidad de aprovechar la información de ambas perspectivas, para reconocer una evaluación de resultados cualitativamente más completa. Además, fue posible reconocer –tal como fue señalado en el Marco Teórico- que la metodología de la construcción de la historia de la participación de los usuarios en el Programa fue un trabajo eficaz para recoger la información de la perspectiva no institucional.

Una mención importante respecto de la recolección de información en relación a la perspectiva institucional y no institucional corresponde a la utilidad que prestaron los representantes de los programas analizados.

### **Valor y mérito en la evaluación y su relación con el tipo de programa y de usuario:**

El análisis que hemos desarrollado nos ha permitido observar que, si bien en términos de valor se observaron coincidencias entre la perspectiva institucional y la de los diferentes usuarios, respecto al mérito en ambos programas se observaron diferencias, sobre todo a nivel de las expectativas más profundas del usuario. Estas diferencias en la valoración del mérito también contaron con disimilitudes entre los distintos usuarios de cada componente de estos programas.

Al hacer esta constatación estamos dirigiendo nuestra mirada hacia la relación que se establece entre cada producto y su respectivo usuario. Por ejemplo, en el caso del componente de habilitación de senderos del programa Sendero de Chile, se establece una relación menos directa con el usuario, a quien se hace entrega de una determinada infraestructura para recorrer. Ello implica un vínculo distinto –y por lo tanto una evaluación basada en criterios diferentes- por ejemplo, a la relación que establece el programa de Reinserción Laboral con sus usuarios, donde se crea una relación dialógica y más próxima entre ambos actores.

### **Criterios de evaluación: la utilidad del concepto efectividad.**

Siguiendo con el desarrollo de nuestro análisis, hemos observado que desde la perspectiva institucional, el criterio fundamental de análisis de los resultados ha estado asociado directamente a la idea de eficacia, a partir de los supuestos y finalidades del propio programa. Ello lo definimos como una mirada “desde dentro”. Por su parte, los usuarios de ambos programas también fueron capaces de aproximarse a la idea de eficacia, pero distinguimos que su análisis se completa a partir de la relación que establecen entre el programa y los fundamentos de su evaluación. Estos, están ligados a las expectativas que tienen respecto de lo que quieren recibir, pero también a la forma en que desearían recibirlo y los cambios que esperan observar con la recepción del producto.

En ese sentido, estimamos que como criterio general de evaluación, la noción de efectividad –que habíamos indicado que en teoría podría servir para analizar la perspectiva no institucional- requiere de algunas precisiones, para permitirnos analizar la mirada del usuario. Desde lo que hemos podido observar, la idea de efectividad -como la observación de los cambios producidos en los usuarios a partir de la entrega de un producto de parte del

programa- se define también en relación a cómo esos cambios responden a requerimientos o necesidades –generales o específicas- de los usuarios. Es decir, en la idea de efectividad se introduce el patrón de deseabilidad entre lo que se espera obtener y el cambio que realmente se produce a través del producto que entrega el programa.

Al considerar los elementos que hemos indicado, estimamos que el concepto de efectividad debe incorporar el análisis o juicio evaluativo del usuario respecto del programa.

De esta forma, **estimamos que la consideración de la noción de efectividad, como criterio de evaluación desde la perspectiva institucional, será de utilidad para incorporar la reflexión del usuario respecto del cambio que vive a partir de la entrega del producto del programa.** Creemos además que, al considerar este criterio, estará también incluido el análisis de eficacia de parte de los usuarios, porque incorporará también antecedentes sobre la entrega de los outputs de parte del programa.

Con lo anterior, será posible establecer un puente con las expectativas y necesidades más concretas del usuario en relación al programa, las que -como vimos- no pueden reconocerse a partir de la evaluación que hemos analizado en esta investigación.

### **Del aprendizaje de esta investigación para la evaluación.**

Como corolario de nuestro análisis estimamos pertinente hacer algunos comentarios sobre la posibilidad de incorporar la perspectiva del usuario, y con ello poder recoger la información que ésta nos entrega.

En primer lugar, la forma de recoger información de los usuarios ha sido relativamente barata, es decir, fue necesario invertir una suma baja de recursos para poder aproximarse a las expectativas y vivencias de los usuarios. Así, rápidamente, a partir de la recopilación de información sobre esas experiencias, fue posible recoger elementos referidos a los mundos de la vida, con un tiempo menor a los 4 meses con que cuentan las EPG para realizarse. Con todo esto, queremos señalar que la inversión necesaria para acercarnos a esta información no nos parece una seria limitación para aplicar el trabajo desarrollado.

En segundo lugar, la información que apareció a partir de la perspectiva no institucional efectivamente entregó un aporte, en cuanto a mostrar aspectos que no son posibles de observar en la lógica de la evaluación dispuesta por DIPRES, y que efectivamente afectan en la recepción final de los resultados del programa. A nuestro juicio, la información

recogida tiene el valor de establecer un “puente con la realidad”, es decir, apoyar la idea de cuál es el resultado definitivo en los usuarios de la realización de un trabajo de parte de un programa, siguiendo con la lógica de lo adecuado. De esta forma, creemos que un programa eficaz no necesariamente es un programa bien recibido por sus usuarios, sino más bien ello ocurre con un programa efectivo, desde el punto de vista del usuario, como criterio adicional a los otros ya existentes.

De esta forma, debido a su factibilidad económica y práctica y a su utilidad, estimamos posible recomendar su utilización. Ello, además, permitirá incorporar criterios de la evaluación de resultados vinculados con la relación entre el programa y sus usuarios, y en un sentido más amplio la ciudadanía, lo que -tal como se señaló en la definición del problema de investigación- incide en la información que provee la evaluación sobre la legitimidad social del programa.

### **Evaluación de resultados y valor público.**

Los últimos elementos que señalamos nos hacen concluir, finalmente, que a través de una evaluación más completa, que incluya la perspectiva no institucional, es más probable aproximarse de una manera directa a la observación de la generación de valor público de parte de un programa gubernamental. Decimos esto, porque los criterios de eficacia, eficiencia, diseño y organización son aspectos muy importantes para aproximarse a este concepto, pero no necesariamente establecen un puente con las demandas o expectativas ciudadanas, variable fundamental en la construcción de valor público. La consideración de los mundos de la vida de los usuarios aparece, entonces, como una interesante oportunidad para reconocer si un programa se acerca o no a esta finalidad más última.

## **¿Puede una evaluación como la que realiza DIPRES incorporar o reducir la brecha entre la perspectiva institucional y no institucional**

Habiendo realizado las conclusiones descritas anteriormente, finalizaremos esta tesis estableciendo una propuesta de inclusión de aspectos de la perspectiva no institucional en la evaluación de programas gubernamentales de DIPRES.

El análisis recién expuesto mostró que efectivamente existía una brecha entre la perspectiva institucional y no institucional, y que la disminución de esta brecha aportaría información importante para la evaluación de programas gubernamentales.

Cobas (2007) señala que en las evaluaciones en las que domina la existencia de indicadores de desempeño se producen importantes dificultades para el consumo de la información que éstas generan de parte de sus usuarios finales: “Los indicadores de desempeño y la evaluación, en estos casos son más una conversación entre expertos, gerentes y ministros, que una característica central de la gobernabilidad democrática. Es decir, existe asimetría de información.”

El autor señala que, a partir de este diagnóstico, los ciudadanos establecen vínculos sumamente débiles con las evaluaciones que se realizan. Así, Cobas considera que para mejorar el impacto de la evaluación, ésta -además de desarrollar instrumentos como los indicadores de desempeño- debe considerar con mayor importancia a los contextos en los que se desarrollan las políticas y programas. Para ello –señala- “es fundamental integrar las evidencias de la información cuantitativa con la cualitativa, que incluya puntos de vista de los usuarios personales o institucionales sobre el contexto y los efectos de las intervenciones. Se necesitan nuevas herramientas para asesorar la evaluación de programas complejos que involucran la actuación de múltiples actores o múltiples niveles de gobierno en su definición y ejecución.”

Como vemos, el análisis del autor recién descrito coincide con el aporte que puede prestar la incorporación de la información que se entrega respecto de los programas a partir de la lógica de los “mundos de la vida” y la utilidad que presta para ello la aplicación del concepto de efectividad que se describió en las conclusiones de esta investigación.

¿Cómo incluir este análisis en la evaluación de programas gubernamentales de DIPRES?

La propuesta que se describe a continuación busca responder a esa pregunta, teniendo en

consideración la estructura y finalidad que tiene este instrumento. Es decir, no se busca proponer un cambio profundo en la EPG para incluir la perspectiva no institucional, sino que ello se haga bajo una lógica de realidad.

Una útil respuesta entrega Stufflebeam (1999), quien indica que existen alternativas de evaluación que están dirigidas a observar el logro y la rendición de cuentas incluyendo la perspectiva de los usuarios. Así, el autor describe la metodología denominada **Estudios Orientados a la Toma de Decisiones o a la Rendición de Cuentas**. Al respecto, señala que esta perspectiva se diferencia de los sistemas de gerencia o de los estudios de auditoría o control, en que el énfasis del análisis está en las preguntas de valor y mérito (elementos que fueron priorizados a lo largo de esta investigación). Así, se incluye una observación objetiva de los logros del programa, resguardando principios democráticos como la igualdad entre los actores para los análisis de un determinado programa. Para ello, busca considerar la perspectiva de los participantes, tomando en cuenta las principales preguntas que estos se formulan.

Por lo anterior, es necesario que los evaluadores interactúen con los usuarios o beneficiarios para obtener de ellos una retroalimentación. De esta manera, indica que involucrar a los participantes es la principal puerta para hacer cambios en procesos, porque de esta manera es posible valorarlos y entenderlos de mayor forma y encontrar claves que permitan tomar decisiones.

Después de definir estos elementos, presentamos a continuación una propuesta para que la evaluación de programas gubernamentales de DIPRES considere los elementos que fueron identificados como brecha entre la perspectiva institucional y no institucional.

## **EVALUACIÓN PARA EL APRENDIZAJE: UNA ADAPTACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN EDUCACIÓN**

Para incluir los elementos que definimos que formaban de la brecha entre las perspectivas contrastadas, consideramos un primer elemento que es central en las EPG: la existencia de evidencia que permita describir el desempeño de determinada intervención. Así, la inclusión de la perspectiva no institucional requiere, como piedra fundamental, la existencia de evidencias entendidas en esos términos.

Por esta razón se ha estimado pertinente incluir la lógica que propone el enfoque educativo denominado “Evaluación para el aprendizaje” (Assessment Reform Group, 1999)

En líneas generales, este enfoque promueve que la instancia de la evaluación es un espacio en que se recoge evidencia sobre el aprendizaje de los estudiantes. Ésta, contrastándose con determinados criterios que son estables y conocidos por profesores y alumnos, brinda información sobre el desempeño de estos últimos, lo que permite tomar decisiones respecto a planes que permitan mejorar los aprendizajes y conducirlos hacia un determinado objetivo a lograr.

Los elementos que hemos descrito nos hablan de una relación dialógica entre quien evalúa y quien es evaluado, y –por otro lado- que la información que se obtiene de ese proceso sólo es útil cuando redunde en la mejoría de la situación de los alumnos y alumnas, en este caso, respecto de sus aprendizajes.

Considerando aquello, definimos que la evaluación de programas gubernamentales consideraría la perspectiva no institucional al dirigir parte de su análisis hacia el reconocimiento de los efectos de dichas intervenciones en los usuarios y la utilización de dicha información como un indicador de desempeño del programa, que por lo tanto pudiera orientar algunas recomendaciones que se traduzcan en compromisos de mejora de parte de los programas evaluados. Así, se espera que la retroalimentación al programa, proveniente de la mirada de sus propios usuarios, se convierta en una evidencia que permita dirigir parte de los esfuerzos hacia el mejoramiento de la percepción de los logros del programa, de parte de ellos.

A partir de lo anteriormente descrito se estaría estableciendo una evaluación no únicamente basada en lo prescrito, debido a que se incorporaría la descripción de las acciones que se desarrollan con la ejecución del programa y que son descritas a partir de los mundos de la vida de los usuarios, y también de los propios funcionarios de los programas que establecen vínculos con ellos.

## VIII.- BIBLIOGRAFÍA.

- Aguilar, María José, Ander- Egg, Ezequiel, “Evaluación de servicios y programas sociales”. Editorial Lumen. Argentina. 1994.
- Alvira, Francisco, “Metodología de la evaluación de programas”. Centro de investigaciones sociológicas. Madrid, 1996.
- Apuntes curso “Sistema Político”, Magíster en Política y Gobierno, FLACSO, año 2005.
- Assessment Reform Group, “Assessment for Learning: Beyond The Black Box”. University of Cambridge School of Education. 1999.
- Banco Mundial “Chile: estudio de evaluación de impacto del Programa de Evaluación de Programas. Washington, 2005.
- Banco Mundial “Fortalecimiento de la capacidad de evaluación, guía para el diagnóstico y marco para la acción”. Washington, 2000.
- Briones, Guillermo, “Evaluación de programas sociales, Teoría y metodología de la Investigación evaluativa”. Programa Interdisciplinario de la investigación en Educación (PIIE). Santiago, 1985.
- Briones, Guillermo, “La evaluación interactiva”, PIIE, Santiago, 1988.
- Bouzas Lorenzo, Ramón, “Los caminos de las políticas públicas: una revisión del enfoque”. Revista RIPS? Volumen 4, Número 2. España, 2005.
- Cadien, Gerald, Caiden, Naomi, “Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y evaluación del desempeño en programas del sector público”. En Revista de CLAD, Caracas, 1998.
- CLAD, “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, Venezuela, 1998.
- Cobas, A. “La dimensión política de la evaluación”, en Conferencia Red de seguimiento, evaluación y sistematización en América Latina y El Caribe (RELAC). Bogotá, Julio 2007
- Cohen, Ernesto Franco, Rolando, “Evaluación de proyectos sociales” falta el resto
- Correa, S., Puerta, A., Restrepo, B. “Investigación evaluativa”. Instituto colombiano para el fomento de la Educación Superior”, Colombia, 2002.
- Coupal, Françoise, “Seguimiento y evaluación participativos basados en resultados”. Mosai.net Internacional, Inc. Septiembre, 2000. Documento Red de seguimiento, evaluación y sistematización en América Latina y El Caribe (RELAC).

Cunill, Nuria, Ospina, Sonia, “Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática”, CLAD. Venezuela, 2003.

Dirección de Presupuestos “Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados”. División de Control de Gestión DIPRES, 2005. En [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)

Dirección de Presupuestos, “Presentación General Evaluación de Programas Gubernamentales”, Santiago, noviembre de 2004.

Dirección de Presupuestos, “Metodología para la elaboración de matriz de Marco Lógico”. Santiago, falta año

Echebarría, K, Mendoza, X, “La Especialidad De La Gestión Pública: El Concepto De Management Público”. En ¿De burócratas a gerentes? de Carlos Losada i Marrodán editor. BID, 1999.

Falabella, Gonzalo “investigación participativa: nacimiento y relevancia de un nuevo encuentro ciencia – sociedad”, en Durston, John, Miranda, Francisca, “Experiencias y metodología de la investigación participativa”, Serie Políticos Sociales CEPAL, Santiago, 2002.

Guzmán, Marcela, “Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados. La experiencia chilena”. Dirección de Presupuestos, diciembre 2005

Garretón, Manuel Antonio, Cavarozzi, Marcelo, Cleaves, Peter, Gereffi, Gary, Hartlyn, Jonathan “América Latina en el Siglo XXI”. Ediciones Lom. 2004

Hintze, Jorge, “Evaluación de resultado, efectos e impactos de valor público”. Ponencia en X Congreso CLAD Santiago, Chile, 2005.

Hopenhayn, Martín, “Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina”. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

“Kelly, G. y Muers, S, “Creando Valor Público: Un Marco Analítico Para La Reforma Del Servicio Público”. 2003. En [www.strategy.gov.uk](http://www.strategy.gov.uk)

Lechner, Norbert, Desafíos de un desarrollo humano: Individualización y capital social. En “Capital Social y Cultura: claves estratégicas para el desarrollo”, Fondo de Cultura Económica. Año 1998.

Lechner, Norbert, “El estado en el contexto de la modernidad”, en “Obras escogidas”, vol. II, Editorial LOM, Santiago, 2007.

Lechner, Norbert, “Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política”. Editorial Lom. Santiago, 2002.

Mokate, Karen, “La gerencia social y los resultados en el desarrollo: algunos aportes de la gerencia social para promover la “gerencia de para los resultados en el desarrollo”. En IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración pública”. Madrid, 2004.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. “La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE”. Ministerio de Administraciones Públicas de España, Madrid, 1997.

Ortegón, E. Pacheco, J, Prieto, A, “Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas”. ILPES, Santiago, 2005.

Peters, Guy, “Modelos de reforma y reforma después de las reformas”. Conferencia dictada en Universidad de la República, Montevideo, 2001.

Peters, Guy, “El nuevo institucionalismo”. Gedisa, Barcelona, 2003.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe de Desarrollo Humano 2000 Santiago, Año 2000.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe de Desarrollo Humano 2002. Santiago, Año 2002.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo “Manual de Seguimiento y Evaluación de Resultados”, E.E.U.U., 2002.

PNUD, “Encuesta nacional PNUD”. Año 2001, en PNUD, “informe de Desarrollo Humano 2002”. Santiago, 2002.

Raczynski, Dagmar, Serrano, Claudia, “La función de la evaluación en las políticas sociales en Chile”. Asesorías para el Desarrollo, Santiago, 2002.

Sanin, Ángel, “Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública”. CEPAL, Santiago, 1999.

Serrano, Claudia y Raczynski, Dagmar, La función de evaluación en las políticas sociales de Chile”. Año 2002. en [www.asesoriasparaeldesarrollo.cl](http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl)

Stufflebeam, D., Shinkfield, A. “Introducción a la evaluación” En Evaluación sistemática, guía teórica y práctica FALTA

Sulbrandt, José, “La evaluación de los programas sociales”, en Klisberg, Bernardo, “Pobreza, un tema impostergable”. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

UNICEF, “Evaluación democrática” Oficina Regional para América Latina y El Caribe, Bogotá, 1998.

Tomassini, Luciano “Las políticas públicas”. Artículo no publicado. Año 2006

Torres, Gloria, “Calidad de Servicio”, en Armijo, Marianela, Tomassini, Luciano, “Reforma y modernización del estado: experiencias y desafíos”. Editorial Lom, Santiago, 2002

Vedung, Evert, “Evaluación de políticas públicas y programas” Traducción: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España, 1997.

Yin, Robert K. “Case Study Research: Design and Methods”. Sage Publications, Thousand Oaks, California, 1994.