

# Evaluaciones del Chile Solidario: una perspectiva participativa.

Sofía Gallardo <sup>47</sup>

## Resumen

El presente artículo aborda las evaluaciones realizadas al Sistema de Protección Social, específicamente al Chile Solidario, considerando la perspectiva de las evaluaciones participativa. Desde un sustento teórico se introduce al concepto de evaluación participativa, luego se presenta el Sistema de Protección Social Chile Solidario, para posteriormente mostrar un análisis de los métodos usados en las evaluaciones realizadas al Chile Solidario, profundizando en las fuentes de información utilizadas. Finalmente se concluye la ausencia de métodos participativos en las evaluaciones realizadas y se describe la importancia de éstos para la gobernabilidad y la democracia.

**Palabras Claves:** Ciudadanos, Participación, Evaluación, Chile Solidario, Gobernabilidad.

Conceptualmente la Participación ciudadana se refiere a “la posibilidad que las personas o los grupos tienen para influir, hacerse presentes, en la determinación de la agenda pública y también en la formulación, ejecución y evaluación de políticas y programas”(HUENCHUAN, 2007:7). De allí su importancia en la democracia, pues se entiende que la participación contribuye a la efectividad de las políticas públicas y a la constitución de un escenario de gobernabilidad.

Por otra parte, la evaluación de programas sociales se concibe como “Un

---

<sup>47</sup> Administrador Público de la Universidad de Santiago de Chile, primer lugar de la promoción 2013. Tesis de Grado evaluada con nota máxima. Postítulo en Diseño, Evaluación y Gestión de Proyectos de Interés Público de la Universidad de Chile (En Curso). Actual Analista de Proyectos del Programa Servicios Sociales de la Subsecretaría del Trabajo.

proceso permanente y continuo de indagación y valoración de la planificación, la ejecución y la finalización del programa social; dirigido a generar información y conocimiento para tomar decisiones relacionadas con el mejoramiento de la gestión del programa y el logro de mejores y más eficientes resultados.” (SIEM-PRO & UNESCO, 1999: 119).

Para AUBEL (2000:2), la intervención de los participantes del programa (las personas que deciden y que utilizarán la información) durante el proceso completo de la evaluación está basada en la suposición que ésta contribuirá al logro de una mayor relevancia de la evaluación y de mayor exactitud de sus resultados. También se basa en la creencia que los participantes del programa involucrados en la evaluación no solo pueden contribuir en el proceso de evaluación sino también aprender de los demás. La actividad de compartir y aprender que se fortalece a través de la dinámica de grupo generada, contribuye al aprendizaje organizativo.

En base a los conceptos revisados se observa que la evaluación participativa constituye una instancia en que los actores involucrados en un determinado proyecto, programa o política tienen la oportunidad de aprender y contribuir a la mejora los mismos, convirtiéndose en un insumo que contribuye al mejoramiento de los programas, en este caso, del Chile Solidario.

## Aproximación al Sistema de Protección Social: Chile Solidario

A fines de los años 90 se produce una proliferación de programas sociales multidimensionales en Latinoamérica, la indigencia es concebida como consecuencia de la combinación de insuficiencia de ingresos monetarios, ausencia de efectivas redes sociales ante sucesos vitales como la enfermedad, los accidentes, la cesantía, la discapacidad, la vejez; así como ante ciclos económicos recesivos; escaso capital humano. En respuesta a las necesidades de la época, durante el 2002 comienza a funcionar Chile Solidario, sin embargo, no es hasta el 05 de Junio del 2004, que se publica en el diario oficial la Ley N° 19.949, la cual establece un Sistema de Protección Social, denominado Chile Solidario, definiendo los principios de operación del sistema, sus alcances y modalidades y los beneficios que deben ser asignados a las personas por derecho.

De acuerdo con el Artículo N°2 de la Ley 19.949; la administración, coordinación, supervisión y evaluación de Chile Solidario corresponderá al Ministerio de Planificación y Cooperación, posteriormente según la Ley 20.530 éste organismo pasa a llamarse Ministerio de Desarrollo Social.

## Análisis de las Evaluaciones del Chile Solidario

Las evaluaciones del Chile Solidario se comenzaron a realizar posterior a su ejecución, por consiguiente, no se analizaron los supuestos que lo sustentaban. De acuerdo con (HERNANDO, 2011:17) el supuesto fundamental era que había un núcleo duro de pobreza extrema en Chile, y que ese núcleo estaba desconectado de la oferta social. No se estudió si ese núcleo era inamovible cuando se unía al programa o no, y posteriormente afloró que efectivamente había un grupo mucho más grande de gente desconectada de la oferta social, pero que este núcleo de indigencia extrema iba rotando, con gente que entraba y salía de forma continua. Hasta el punto que ningún programa que se dirigiera a este grupo o núcleo iba a poderlo localizar, acarreado consigo un gran problema en su ejecución.

En base a la investigación realizada se observa que las evaluaciones del Chile Solidario, han sido encargadas en su mayoría por organismos externos al Ministerio de Planificación (Actual Ministerio de Desarrollo Social). Entre los estudios destacados se observan las evaluaciones realizadas por Galasso durante el 2006; Perticara en el 2007; Galasso y Carneiro durante el mismo año; Larrañaga, Contreras y Ruiz Tagle durante el 2009 y por Hoces de la Guardia; Hojman y Larrañaga durante el 2011.

Todos los estudios se autodefinen como evaluación de impacto, aunque en algunos casos los objetivos de las evaluaciones varían según la cohorte que evaluarán. Respecto de la metodología que emplean los estudios mencionados, se observa que todos construyen de grupos de control para contrastar su situación con la de los beneficiarios, empleando Matching. Por las características de las fuentes de información utilizadas, todos los estudios contemplan una evaluación del Chile Solidario a nivel nacional. Ninguna evaluación de las mencionadas abarcó un período posterior a la introducción de la Ficha de Protección Social. Por último se observa que no existe real participación de beneficiarios en ninguna de las evaluaciones realizadas.

## Análisis de las Fuentes de Información Utilizadas en Las Evaluaciones del Chile Solidario

### **Encuesta Panel Chile Solidario:**

Esta encuesta constituye un seguimiento de los grupos tratados y de controles que fueron definidos en la encuesta CASEN 2003. El cuestionario cuenta con módulos de residentes, vivienda y hogares, educación, empleo, ingresos, características demográficas, salud, así como un módulo de percepción.

De acuerdo con Larrañaga y Dante (2013), La encuesta panel Chile Solidario, cubrió básicamente a quienes ingresaron en el primer año y medio de operación.

### **Encuesta de Caracterización Socioeconómico Nacional (CASEN)**

La encuesta CASEN es el principal instrumento de medición para el diseño y evaluación de los programas sociales existentes en nuestro país. Esta encuesta entrega información acerca de las condiciones socioeconómicas de los diferentes sectores sociales del país, sus carencias más importantes, la incidencia, magnitud y características de la pobreza, así como la distribución del ingreso de los hogares y la composición de sus ingresos.

Existe un error de inclusión de alrededor de 6% y un error de exclusión de aproximadamente 15%. (HOCES et al., 2011: 12), el motivo subyace en que no se controlaron los números de identificación (RUT) en el momento en que se recopilaban datos, lo que condujo a una alta probabilidad de que esas cifras no eran correctas.

### **Ficha de Caracterización Socioeconómica (CAS)**

La Ficha CAS era un instrumento de estratificación socioeconómica que se aplicaba en todos los municipios del país y se utilizaba para identificar, priorizar y seleccionar potenciales beneficiarios de programas sociales. Su vigencia era de dos años, después la información debería ser actualizada.

La cobertura de la ficha CAS era cerca del 40% de la población nacional y un 80% de los estratos de bajos ingresos. A partir de estos registros era posible construir una muestra representativa de participantes de Chile Solidario con la información anterior. La muestra resultante tuvo un gran número de hogares a partir de los cuales se puede seleccionar un grupo de control con características muy similares a los participantes. (LARRAÑAGA et al., 2009:4)

Desde esta perspectiva, la Ficha CAS se convirtió en la base para identificar los grupos de tratamiento y de control. Específicamente se consideró como tratados a la primera cohorte que ingresa al programa, entre junio del 2002, cuando se inicia la política, y diciembre del mismo año, y los grupos de control están compuestos por aquellas familias cuyo puntaje la sitúen en la condición de CAS Límite.

La principal problemática que implicó utilizar la Ficha CAS, como instrumento de recopilación de información, radica en que este instrumento no era universal, es decir, se les aplicaba solo a quienes lo solicitaban. Por consiguiente,

si los grupos de tratamiento o de control que mejoraban su situación económica no solicitan una nueva evaluación a través de la Ficha CAS, esta mejora no se registraría.

A partir de Noviembre del 2006 la Ficha de Protección Social (FPS), sustituyó la Ficha CAS. Sin embargo, esta modificación no fue reflejada en ninguna de las evaluaciones, pues se evaluaron periodos anteriores a la entrada en vigencia de la Ficha de Protección Social.

## **Conclusiones**

Bajo un nuevo paradigma, las evaluaciones participativas constituyen un elemento central en el desarrollo del país, pues representan la legitimidad de las políticas públicas, y por lo tanto un refuerzo de la democracia. La generalización de experiencias participativas posibilita generar modelos de intervención y gestión más efectivo.

El Chile Solidario es una estrategia de intervención social clave para la generación de cohesión, pues juega un rol fundamental en la integración de los beneficiarios a la red de protección social.

Entendiendo la importancia de participación de beneficiarios en la evaluación del Chile Solidario, es que se procedió a estudiar las evaluaciones a las que ha sido objeto Chile Solidario. Ante lo cual, se confirmó la ausencia de una evaluación participativa del Chile Solidario, pues todos los estudios autodenominados evaluaciones se realizaron en base a la Encuesta Panel Chile Solidario, datos proporcionados por la Encuesta CASEN, y otros datos administrativos; utilizando metodologías cuasi-experimentales, transformándose en un análisis de los datos proporcionados más que en evaluaciones propiamente tal.

Otorgar la oportunidad de participar específicamente a los sujetos de esta intervención social permitirá tomar decisiones sobre la realización de cambios sobre la base de la legitimidad, y por lo tanto se contribuirá a la cohesión social.

Si bien el último grupo de beneficiarios del Chile Solidario corresponde a la población que ingreso en el 2012, los resultados de una evaluación participativa podrían contribuir al nuevo sistema de protección social, es decir, al Ingreso Ético Familiar, pues ambos sistemas responden a la misma población objetivo.

Finalmente, se sugiere para la toma de decisiones articular los resultados de las evaluaciones tradicionales con las evaluaciones participativas, todo en post de la generación de políticas públicas más efectivas y por consiguiente del mejoramiento de la calidad de vida de la población beneficiaria.

**Bibliografía:**

- AUBEL J., (2000) Manual de Evaluación Participativa del Programa ,Catholic Relief Services y Child Survival Technical Support, EEUU.
- HERNANDO A., (2011) Evaluación y diseño de políticas públicas, el caso del Ministerio de Desarrollo Social en Chile, Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas Departamento de Sociología Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- HOCES F. et al (2011), Evaluating the Chile Solidary program: results using the Chile Solidary panel and the administrative databases, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- HUENCHUAN S., PAREDES M., (2007) Guía Metodológica Para la Evaluación Participativa de Políticas y Programas, en el Marco de la Estrategia Regional sobre el Envejecimiento. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- LARRAÑAGA O., et al (2009). Evaluación del impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes, Borrador PNUD, Santiago de Chile.
- LARRAÑAGA O., (2013) Entrevista Personal, Obtenida el 13 de Febrero del 2013.
- SIEMPRO & UNESCO (1999) Gestión Intersectorial de Programas Sociales Orientada a Resultados, Buenos aires, Argentina.

**Marco Regulatorio Referencial:**

- Ley 19.494 (2004) Establece Sistema de Protección Social, Llamado Chile Solidario. Gobierno de Chile.
- Ley 20.530 (2011) Crea el Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de Chile.