Institucionalidad Evaluativa

Tensiones entre Sistemas e Instrumentos de evaluación disponibles, y las necesidades y prácticas evaluativas emergentes

Andrea Peroni (comp.)

Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización, ReLAC-Chile
Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas
- Universidad de Chile-

2013, Santiago de Chile
www.evaluacionpoliticaspublicas.com

Patrocinado por:

CENTRO DE INVESTIGACION Y DOCENCIA ECONOMICAS, A.C.
MEXICO

PREVAL
Plataforma Regional de Desarrollo de Capacidades en Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe. PERU.

Contenido

Presentación 4
Presentación de Soledad Arellano Schmidt..... 12
Presentación de Claudia Maldonado..... 23
Presentación de Ignacio Irarrázaval 39
Presentación de Saville Kuschner 50
Presentación de Verónica Serafini..... 55
Conversaciones y Reflexiones acerca de la Institucionalidad Evaluativa… 66

Presentación

En el marco del III Congreso Internacional de Ciencias, Tecnología y Cultura desarrollado en el mes de enero de 2013 en la Universidad de Santiago de Chile, el Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas, alojado en la Universidad de Chile, en conjunto con la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Chile (RELAC) deciden organizar este espacio en el que confluyeron actores de distintos países y disciplinas para dar pie al Foro Panel Internacional "*Institucionalidad Evaluativa: Tensiones entre Sistemas e Instrumentos de evaluación disponibles, y las necesidades y prácticas evaluativas emergentes*".

El objetivo principal del Foro Panel, fue generar una instancia de discusión y plantear interrogantes acerca de uno de los problemas centrales que enfrenta hoy la evaluación en los distintos territorios, definido como la brecha existente entre las evaluaciones que son requeridas desde los gobiernos a nivel central focalizadas preferentemente en la eficiencia en el uso de los recursos , y la prioridad que debería existir en la mirada en los procesos, y los contextos que a nivel local y sectorial, intervienen en el logro de los resultados, así como en la generación de competencias y aprendizajes.

Bajo este cuestionamiento la Subsecretaria de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social del gobierno de Chile, Soledad Arellano Schmidt, plantea que en nuestro país se ha materializado específicamente la evaluación en la creación de una institucionalidad evaluativa, en el ámbito social, en la subsecretaría que ella conduce, y ha permitido a través de un trabajo coordinado con la Dirección de Presupuesto continuar la línea de evaluación de programas sociales, ampliando la perspectiva de la evaluación como una forma de rentabilidad social y económica que otorgue coordinación, coherencia y consistencia a las políticas públicas. Bajo su diagnóstico, aún persiste una tensión entre sistemas e instrumentos evaluativos y las necesidades

que hoy imperan al momento de evaluar. El principal desafío para resolver esta tensión es el fomento de la cultura de evaluación entendiéndola como un proceso necesario de mejoramiento y producción de información.

Por su parte, Claudia Maldonado (Directora Ejecutiva del Centro CLEAR para América Latina (Center for Learning on Evaluation and Research)), da cuenta de esta tensión entre instrumentos evaluativos y necesidades de evaluación haciendo referencia a la metáfora de la "Cama de Procusto", aludiendo a que la realidad de la evaluación en México se caracteriza por someter a todas las políticas públicas a un mismo modelo evaluativo. En el desarrollo de esta reflexión inicial, la experta señala que la materialización de esta tensión se refleja en la existencia de sistemas de evaluación y monitoreo que son rígidos frente a las nuevas problemáticas; el enfoque presupuestario que impera en la evaluación actual presenta serios límites en dar cuenta sobre el valor público de las políticas de intervención, que se relacionan con un acercamiento más cualitativo de la misma. La orientación weberiana de los Estados de América Latina tienen un sesgo de acción centrado en los resultados y no en los procesos; la evaluación se plantea como un saber científico y experto; no se desea reconocer la existencia de la investigación evaluativa y su vinculación con la sociedad civil.

Para Claudia Maldonado la resolución de esta tensión estaría puesta en que los sistemas de evaluación puedan responder a las distintas audiencias, y eso significa abrir los sistemas de evaluación rígidos, tanto en términos metodológicos como en sus perspectivas. En conjunto con la adopción de un enfoque de resultados más dialogante y abierto, que implique superar el enfoque presupuestario, lo que involucra a su vez adoptar modelos de evaluación más participativos que entren en el debate público y sean permeables a nuevas voces y conocimientos de actores no gubernamentales.

Ignacio Irarrázaval, (Director del Centro de Políticas Públicas. Pontificia Universidad Católica de Chile) señala que efectivamente hoy es evidente una tensión entre los

sistemas e instrumentos evaluativos y las necesidades de evaluación. Según su diagnóstico esta tensión estaría dada por el foco pragmático centrado en el gasto. Sumado a lo anterior, existiría en la realidad chilena una fragmentación institucional, un excesivo formalismo y un bajo nivel de usabilidad de los sistemas de evaluación, una alta asimetría de información y lenguaje que impide la socialización de las políticas públicas.

Para dar algunas luces que resuelvan estas tensiones y que permitan orientar nuevos caminos a la evaluación en Chile es necesario apostar por una conjugación entre los niveles de autonomía e integración de los ciclos de las políticas públicas. Además sería necesario fortalecer la evaluación de manera que contribuya a mejorar el valor que se aporta a la sociedad, y para ello se deben mejorar las metodologías y promover la cultura de evaluación mediante la adecuación de actores.

En el marco de cierre de este Foro Panel Internacional, y conjugando los diagnósticos que previamente fueron compartidos acerca de la evidente tensión entre sistemas e instrumentos de evaluación y las necesidades evaluativas, Saville Kuschner (ex Presidente de la Sociedad Europea de Evaluación. University of the West of England) indica que en la actualidad el antecedente principal que explica esta tensión es que la evaluación tiene como unidad de análisis los programas, los que tienen como característica principal formar una red fragmentada de intervenciones que ha impedido que la evaluación pueda tener una mirada integral de los distintos actores y espacios de intervención.

El desafío principal estaría reintegrar las perspectivas de la sociedad civil a la evaluación a, ya que es lo que finalmente da sentido a las intervenciones en desarrollo. Es necesario que el foco de la evaluación se centre en el contexto, las prácticas de los profesionales y los procedimientos, más que en los resultados. Y aunque los últimos son importantes, lo es más aun la rendición de cuentas a la sociedad civil, siendo el objetivo primordial y para ello es necesario que se hable en su

idioma, lo que está dado por adoptar un foco integral y no de programas fragmentados.

De esta manera, se adscribe a una concepción de las evaluaciones que apunten, por un lado, a mejorar los procesos de toma de decisiones de las instituciones, con el fin de producir conocimientos para mejorar las actividades llevadas a cabo, o bien influir en la planificación de éstas. Por otro, dónde debe ponerse la atención, dando la oportunidad de devolver la información evaluativa, sus resultados, a la sociedad civil, como respuestas a sus inquietudes y necesidades.

Así, se insta a enfatizar en evaluaciones que generen un espacio en el que se potencie la formación de capacidades de quienes realizan evaluaciones, de quienes las solicitan, pero también de quienes las reciben, es decir, incorporar a la sociedad civil en el proceso evaluativo. De esta manera, se apunta a dejar la idea de una evaluación neutral, por el contrario, es necesario entenderla como un proceso de construcción de ciudadanía, posible de hacer transformaciones, en el que los beneficiarios sean reales participantes y no meros espectadores. Asimismo, el rol de la evaluación tiene que estar altamente ligada con la generación de programas, ya que constituye un proceso de continuo aprendizaje, reflexión y capacitación, con el fin de retroalimentar la gestión de los mismos; desde aquí la importancia de incorporar la visión de los sujetos, ya que la finalidad de los programas sociales es transformar o solucionar los problemas de la misma población.

Finalmente, agradecemos a todas las personas que hicieron posible la realización de este Foro Panel Internacional, a los expositores asistentes que compartieron amablemente sus diagnósticos y posibles luces sobre esta tensión que hemos planteado. También extendemos el agradecimiento a aquellos que no pudieron estar presentes, pero que de igual manera autorizaron la publicación de sus reflexiones (Verónica Serafini, DGP Dirección General de Presupuesto, Paraguay). En especial agradecemos al Centro de Políticas para el Desarrollo, de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile, por haber brindado el espacio para realizar el presente Panel.

Presentación Oficial

A nombre del Centro de Políticas para el Desarrollo, saludamos a las autoridades presentes: Sra. Decana Silvia Ferrada de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile, Sr Gonzalo Martner, director del Centro de Políticas para el Desarrollo de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile, Sra. Andrea Peroni, coordinadora de la ReLAC en Chile, y del Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas, de la Universidad de Chile; Soledad Arellano Schmidt, Subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social, quien preside este Panel, los señores panelistas Claudia Maldonado, el señor Ignacio Irazábal, colegas, etc. Es para nosotros un gusto recibirlos a todos ustedes en este evento realizado en el marco del Simposio Internacional de Investigación Evaluativa, que desarrollaremos en el del tercer Congreso Internacional de Ciencia, Tecnología y Cultura, y especialmente en este panel internacional sobre Institucionalidad Evaluativa.

El objetivo del simposio, es brindar ese espacio reflexivo para compartir las experiencias que se generan a partir de la práctica y la teoría de la evaluación en la región. En el proceso dialógico que se desarrolla en la práctica evaluativa, resulta clave, revisar las tensiones, particularmente en un escenario de mayor complejidad de demandas sociales. Les invitamos a hacerse parte de este análisis, a fin de señalar las dificultades que hay en la práctica evaluativa, así como las tensiones entre sistemas e instrumentos de evaluación. A continuación dejo con ustedes a la señora Andrea Peroni, coordinadora de la ReLAC Chile, que estará a cargo de modelar el presente panel.

Palabras de Andrea Peroni

Buenos días a todos, muchas gracias por su asistencia. Queríamos agradecer a las autoridades de la Facultad de Administración y Economía, de la Universidad de Santiago de Chile, que nos han dado la oportunidad de conversar con todos ustedes en esta casa de estudios y en especial a la Subsecretaria que presidirá esta mesa.

En la convocatoria del presente panel hemos constatado que la situación de la evaluación se caracteriza por las "*La penetración de los presupuestos por resultados en estrecha vinculación con la evaluación de políticas y programas ha eclipsado la labor de esta última como instrumento de mejoramiento de las iniciativas de forma independiente a la asignación de recursos. Es decir, en la cultura de la gestión estatal la evaluación se vincula hoy casi exclusivamente a una herramienta para justificar la asignación o redirección de recursos e inversiones y en mucho menor medida como herramienta de control, orientada al mejoramiento de las políticas, planes y programas*". (Olavarría, 2011).

En el contexto de la modernización del Estado chileno y muy en concordancia con la Nueva Gestión Pública que inspiró este proceso, durante los años noventa comenzó a relevarse en el país la necesidad de revisar y mejorar el desempeño del aparato estatal y de las políticas públicas que implementa. Ello en el marco de un consenso social y político que hasta el día de hoy reconoce en el sector público una escasa actualización y baja capacidad de respuesta y solución a las complejas problemáticas y desafíos de la sociedad actual.

Bajo esas premisas, el país ha logrado avanzar y destacarse incluso por la instalación y despliegue de al menos tres Sistemas de evaluación que contemplan una serie de dispositivos y metodologías tendientes a evaluar la Gestión institucional de los distintos organismos dependientes del Estado y la Implementación de programas

públicos. Dentro de estos Sistemas, el que ha logrado un mayor nivel de institucionalización es el Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos que tiene como principal enfoque orientador de la Gestión por resultados y que utilizando la matriz de marco lógico, constituye una de las herramientas básicas para la formulación anual del presupuesto de la nación. Si bien esto último puede interpretarse como una fortaleza en tanto vincula la práctica evaluativa con la asignación presupuestaria, la realidad y también el consenso técnico político indican que esta vinculación se ha restringido a una mirada eficientista que solo se focaliza en el comportamiento del gasto público y la generación de los productos comprometidos, en desmedro de una perspectiva que revise efectivamente los resultados para el mejoramiento de la gestión y políticas públicas chilenas.

Cabe señalar sin embargo, que ese mismo escenario de ascendentes cuestionamientos al enfoque, metodologías y utilidad práctica del Sistema de Evaluación de la Dirección de Presupuestos, ha traído como consecuencia la proliferación de innovadoras estrategias evaluativas, que escapan a aquella lógica y que emergen principalmente de los ámbitos de intervención directa de los programas públicos, especialmente a nivel local, regional y/o de ejecutores externos al Estado. En base a ello, puede sostenerse que el actual instrumental evaluativo del Estado chileno no logra satisfacer la necesidad de los programas públicos, en tanto sus operadores han debido generar prácticas evaluativas propias para abordar la constante necesidad de mejorar su intervención. Lo anterior también revela una alta concentración de la práctica evaluativa en el nivel central del aparato público chileno y una escasa capacidad institucional y presupuestaria para desplegar esta práctica desde la intervención directa de los programas.

Como puede apreciarse, las situaciones descritas generan tensiones entre los niveles centrales y locales, y no permiten el acopio de aprendizajes que las prácticas evaluativas locales pueden significar para las instituciones. Junto con ello, las evaluaciones requeridas desde el nivel central, por focalizarse mayoritariamente en el

gasto, omiten la mirada de procesos que requiere el nivel local y por ende, dificultan el logro de resultados, toda vez que esta se encuentra estrechamente vinculada a la generación de competencias y aprendizajes institucionales.

Con base a las tensiones recién mencionadas, enmarcamos la conversación que se realizara a continuación, le damos la palabra a la señora Soledad Arellano Schmidt, quien compartirá con nosotros la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social acerca de la propuesta que están desarrollando sobre evaluación social; y en un segundo momento, tendríamos las exposiciones de, y de Claudia Maldonado de México, Ignacio Irarrázaval de Chile y Saville Kuschner desde Australia , finalmente concluiremos con preguntas a los panelistas.

Nota:

Las ponencias presentadas no han sido sometidas al revisión de sus autores, ni han sido sometidas a revisión editorial por consiguiente no expresan los lineamientos del Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas, ni de la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamericana y El Caribe-Chile.

Los contenidos presentados a continuación refieren a la transcripción de las ponencias realizadas en el Foro Internacional, y son de exclusiva responsabilidad de los autores.

El presente documento conto con la colaboración de Dominique Keim y Pamela Saavedra.

Presentación de Soledad Arellano Schmidt

Subsecretaria de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de Chile.

Ph.D. en Economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT), Estados Unidos. Magíster en Economía Aplicada, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ingeniero Comercial, mención Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La Evaluación en el Ministerio de Desarrollo Social

Bueno primero que nada, para mí es un honor abrir este Foro Panel que vamos a tener sobre Institucionalidad Evaluativa en el marco del Simposio Internacional sobre Investigación Evaluativa que está realizando acá la ReLAC y el Núcleo de Investigación en Evaluación de Políticas Públicas, de la Universidad de Chile. Quiero partir por saludar a las autoridades de la Universidad que están aquí presentes, a las autoridades de la Universidad de Santiago y a los académicos de la Universidad de Santiago; también a quienes van a participar en este foro, a Claudia Maldonado directora general del CLEAR, a Ignacio Irarrázaval, del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica y a Andrea Peroni, que es la coordinadora y moderadora.

Creo que este espacio de reflexión y debate es bastante importante para nosotros en el Ministerio de Desarrollo Social y aquí me gustaría remitirme a lo más básico, que es a la visión que tiene el Ministerio de Desarrollo Social. Si uno va a la Ley que tiene el Ministerio de Desarrollo Social, en su artículo número uno dice que parte de su misión es velar por la coordinación, por la consistencia y por la coherencia, de la políticas públicas, planes y programas, especialmente aquellas que están y se refieren a materias de equidad y desarrollo social a nivel nacional y a nivel regional.

El tema de la coordinación, en las políticas públicas, fue uno de los motivos, no el único, pero uno de los motivos que dio origen a la nueva institucionalidad del Ministerio de Desarrollo Social. Tan importante es para nosotros el tema de la evaluación, tanto en lo que son las políticas públicas sociales entendidas directamente, como también de los proyectos de inversión pública, es nuestra misión.

Se creó una nueva secretaría que es la Secretaría de Evaluación Social, que está especializada en los temas de evaluación social y por lo tanto, está a cargo de implementar los distintos sistemas de evaluación que lleva a cabo el Ministerio de Desarrollo Social, especialmente lo que tiene que ver con la evaluación social de los programas sociales.

El Ministerio de Desarrollo Social implementa la evaluación ex -ante de los programas sociales, la evaluación durante el monitoreo de los programas sociales, se complementa con el trabajo que realiza y sigue realizando la Dirección de Presupuesto. Esto nos dice de qué manera nos hemos complementado para no complicarnos entre nosotros mismos. Especialmente la Dirección de Presupuesto tiene el foco en los programas sociales, la evaluación de impacto, aspectos que no aborda el Ministerio de Desarrollo Social. Un segundo sistema de evaluación, que muchas veces es poco atractivo, y no se conoce del Ministerio de Desarrollo Social, de modo que muchas veces a uno se le olvida el fondo y el trasfondo social que tiene, pero que es realmente importante, que es la evaluación social de los proyectos de inversión pública. Muchas veces a mí me invitan y hablamos de la evaluación social, y se resume mucho la evaluación social a los programas sociales entendidos como Chile Solidario, los proyectos de educación y salud, el nuevo ingreso ético familiar, los programas de violencia intrafamiliar, etc. Pero se nos olvida que hay una parte importante de política social, en último término, que se implementa a través de los proyectos de inversión pública y eso también tiene un lugar muy especial en el Ministerio de Desarrollo Social.

Tenemos entonces, estos dos sistemas de evaluación:

La evaluación social de los proyectos de inversión pública, que viene establecido en el ministerio, que venía desde el antiguo ODEPLAN. Y aquí el gran objetivo es evaluar la rentabilidad social y económica de los distintos proyectos de inversión pública que se quieran llevar a cabo tanto por los organismos públicos, como por empresas del estado. La ley del Ministerio de Desarrollo Social fortaleció el rol que había en lo que tenía que ver con la evaluación social de proyectos de inversión. Si bien hay muchas metodologías que vienen desde antes, también van cambiando en el tiempo. Hemos desarrollado un trabajo importante para actualizar las metodologías, de modo de ir incorporando nuevos beneficios.

Hoy en día, diría que el gran desafío que existe en la evaluación social de los proyectos de desarrollo social de inversión pública, es ser capaz de identificar los beneficios, porque la identificación de los costos en general es algo más fácil de medir, más factible. Pero la evaluación de las beneficios no lo es; cómo se mide, por ejemplo, que construir un camino por una parte y no por otra genera mayor seguridad en las ciudad, porque no pasan los camiones con combustible por la ciudad, por lo que si hubiera un accidente tendríamos un problema mayor; ese es tema de seguridad, del valor de la vida, del valor del tiempo. El tema de las integralidades respecto del medioambiente y muchos beneficios que a veces no somos capaces de medir bien, y como no somos capaces de medir bien, también hace que los proyectos se caigan; por lo tanto es un desafío que creo que existe y es un trabajo en cual estamos comprometidos. Actualizar las metodologías, para ser capaces de medir de la mejor forma los beneficios, en la medida que vayamos avanzando en el camino de mejores metodologías, de medir bien los beneficios, vamos a poder movernos desde una evaluación de modelos de mínimo costo, a mayor cantidad de proyectos que se miden por la metodología costo beneficio. Hoy hay programas que se miden con la metodología mínimo costo, simplemente porque no hemos sido capaces de medir de una manera adecuada los beneficios por lo pronto tenemos que avanzar en eso. Por otro lado, tenemos los sistemas de evaluación de los programas sociales, y aquí hay una interacción entre lo que hace el Ministerio de Desarrollo Social y lo que hace la DIPRES. Nos hemos complementado bastante para todo lo que tiene que ver con programas sociales. Creo que todo lo que tenga que ver con los programas sociales debe quedar en manos del Ministerio de Desarrollo Social y para los programas que no son sociales, hay un trabajo que va realizando la DIPRES.

Hemos coordinado que los formularios sean exactamente los mismos, de modo que los ministerios, los servicios, no tengan que llenar dos veces formularios de información. Hay una coordinación ahora en línea, de modo que funcionemos rápidamente, porque la evaluación tampoco puede transformarse en una doble tarea. La idea es que la evaluación sirva, que no sea un problema y parte de eso es que toda la participación de los servicios en el proceso de evaluación sea lo más amigable

posible y yo creo que esa es una de nuestras misiones. Sí queremos que esto funcione tenemos que entender que es necesario facilitar las cosas para quien está siendo evaluado y también tenemos que entregarle valor a lo que expresan. El Ministerio de Desarrollo Social específicamente se está focalizando en la evaluación ex –ante, durante o lo que nosotros llamamos monitoreo de los programas sociales y el gran objetivo es principalmente evaluar la consistencia, la pertinencia y la coherencia de los programas sociales.

La evaluación ex –ante consiste en un análisis de todos los programas nuevos y también de aquellos programas que se reformulan significativamente. Hay una gran preocupación porque, a veces programas salen mal evaluados y se van haciendo cambios pequeños, de modo de irse acomodando. Hay casos en los que un programa no cambia de nombre por años, pero la atención, la inter-función o lo que se entrega a la población es totalmente distinto. Por lo tanto con el objetivo de evitar que un programa que fue bien evaluado en su momento, en un periodo de tiempo más adelante sea una cosa totalmente distinta, es que aquellos programas que han sido reformulados significativamente deben pasar también por este proceso de evaluación, de modo de hacer un control en el que efectivamente el programa que se está ofreciendo sea lo que se comprometió, tenga una estrategia de intervención adecuada, etc.

Tenemos que velar por que se mantengan los propósitos, y si el propósito ya no es relevante, porque ha cambiado el contexto, debe poder adecuarse y obtener un programa que sea realista a las necesidades. Como les dije, la evaluación ex -ante está centrada en tres pilares: el primero es la pertinencia, el segundo es la coherencia, y el tercero es la consistencia. ¿Por qué estos pilares? porque son los que están establecidos en la ley del Ministerio de Desarrollo Social, que dice que la evaluación ex -ante tiene que evaluar al menos estos tres pilares.

Cuando hablamos de la coherencia externa, nos referimos a cómo se enmarca el programa dentro de las políticas del gobierno y los objetivos de la institución. Muchas veces pasa que hay ministerios que detectan una necesidad y diseñan un programa

que está alejado de la misión de ese propio ministerio, por ejemplo, tenemos distintos ministerios haciendo programas de trabajo que no estaban dentro de su misión propiamente tal, por ejemplo Microemprendimiento rural, social, etc. Hoy tenemos once servicios que están entregando programas de micro-emprendimiento, aquí se efectúa el primer chequeo consistente en que no exista una duplicación entre programas. El problema que hemos tenido en el tema de las duplicaciones, es que hay programas que aparentemente se duplican y cuando uno va a analizarlos en la práctica no se duplican, por ejemplo, tenemos programas del FOSIS y programas del PRODESAL (Programa de Desarrollo Local)- que tiene INTA- , programas que llegan a agricultores rurales de bajos ingresos, de pobreza extrema, había una preocupación porque se duplicarían con los programas del FOSIS. Sin embargo, una vez que uno empieza a indagar se da cuenta que hay un proceso de selección de los beneficiarios que hace que sean distintos. Probablemente se tiene que fortalecer, de modo de estar seguros, , que los beneficiarios que pasan por uno no tengan que pasar por otro. Hay canales que este mismo proceso va ajustando, mecanismos de control que hay que implementar, y por otro lado hay programas que aparentemente son muy distintos, pero cuando se miran las estrategias de intervención terminan siendo muy parecidos. Eso es uno de los análisis que logramos con la evaluación ex -ante.

Por otro lado, se evalúa la pertinencia del programa para resolver el problema identificado, muchas veces tenemos un objetivo pero la historia de esa intervención no está alineado con el problema que se quiere que resolver. Aquí lo principal es que el programa esté relacionado con los objetivos, con la población a atender y la estrategia de intervención.

Y, finalmente, el pilar de la consistencia, es el que evalúa la posterior ejecución y el seguimiento. Uno de los puntos débiles más importantes que nosotros hemos detectado, especialmente durante la primera ronda en que se aplicó el monitoreo, fue que los programas sociales no tienen indicadores de seguimiento, por lo tanto cuando uno se preguntaba cómo está viviendo el resultado de cierto programa o el desempeño de éste a los beneficiarios, no había indicadores o habían indicadores que

no estaban relacionados con el objetivo. Por lo tanto, por ejemplo, voy a dar un ejemplo muy burdo: queremos que los niños aumenten de peso en el caso de desnutrición ¿y cómo los estás midiendo? Lo estoy midiendo con la cobertura, eso no es un indicador adecuado, si yo lo que quiero medir es que los niños aumenten de peso, tengo que tener un indicador del peso de los niños, ese es el tipo de problemas que nosotros detectamos que existían. Habían programas que ni siquiera tenían indicadores de resultado, su único indicador de resultado era si se había ejecutado o no el presupuesto del programa; eso no tiene ninguna relación con el desempeño del programa.

En el año 2012, observamos cuarenta programas duros o que se reformularon significativamente. Estamos contentos porque logramos una relación muy buena con la Dirección de Presupuesto, en la cual el director de presupuesto no aceptó que ningún programa que ingresara a la Ley de presupuesto, no hubiese pasado por el proceso de la evaluación ex –ante. Obviamente estos cuarenta programas no entraron todos, porque hay otras variables que se consideran para aprobarlos, pero es importante que todos los programas hayan pasado por este proceso. Los programas que fueron mal evaluados, no consiguieron presupuesto o fueron obligados a corregir aquellos aspectos de los cuales estaban débiles.

Lo que tiene que ver con el monitoreo de programas sociales lo hemos implementado por segunda vez, en el año 2012 , en el año 2011 monitoreamos acerca de 320 programas sociales. El año 2012 monitoreamos 411 programas sociales. Significa que aumentó el alcance del monitoreo, llegamos a áreas que antes no habían sido evaluadas, por eso tenemos un mayor número de programas sociales. En lo que respecta al monitoreo, y eso es importante , el monitoreo no es una evaluación de impacto, no es una evaluación que mide en último término, no hay un tipo de control. Es un análisis mucho más simple en el cual se hace un seguimiento a los programas sociales, se mide en relación a cuatro ejes: los objetivos, la focalización, la medición y el logro de los resultados en la administración de recursos. Por primera vez, tenemos

indicadores de cuánto, de qué porcentaje de programas llega efectivamente al beneficiario.

El primer año (2011) ocupamos la misma vara para medir a todos los programas sociales, lo que ex –post resultó ser bastante injusto, porque es muy distinto el tipo de inversión, el tipo de gasto efectivo que puede tener un programa como, por ejemplo, el bono solidario, en el que lo único que uno tiene que hacer es entregar una transferencia de plata. A diferencia de la intervención que va a tener el ingreso familiar, más personas involucradas o el que tiene que armar una capacitación. Por lo tanto el 2012 avanzamos en definir categorías de programas, de modo de comparar cada uno de ellos de modo que fuera más adecuado al tipo de programa, o sea, lograr una comparación que fuera más justa. Además, cada programa se tuvo que comprometer a una meta de acuerdo a un índice que puede estar por arriba o por debajo de esa meta, si está por abajo ya está en un nivel muy crítico. Evaluamos en estos cuatro pilares: el objetivo, la focalización, la medición de los resultados, y la administración de los recursos.

Los grandes logros que yo creo que hemos tenido en este proceso, es que durante el 2012 la mayor parte de los programas tenían indicadores y mejores indicadores que en el año 2011, en el que muchos no tenían indicadores, y en el año 2012 ya tenemos indicadores. Esto es un proceso, obviamente no vamos a lograr esto de un año para otro, pero hay que ir generando esta cultura.

La Dirección de Presupuestos sigue con sus evaluaciones de desempeño en los programas gubernamentales, sigue con las evaluaciones de impacto y las evaluaciones comprensivas de gasto. Estamos con un trabajo bastante coordinado, los resultados del proceso de monitoreo se ocupan, para definir cuáles van a ser los programas que deberían pasar por una evaluación de impacto, cuando el sistema de monitoreo va generando alertas objetivas para ir determinando cuáles son los programas que deberían pasar por una evaluación de impacto. Es un trabajo que ha resultado bastante bueno, con la Dirección de Presupuesto.

Al principio había mucho temor la Dirección de Presupuesto, sobre cuál iba a ser, cómo iba a funcionar este Ministerio de Desarrollo Social, habían temores de cómo nosotros íbamos a arrebatarles trabajo, pero creo que hemos logrado un muy buen trabajo de coordinación. El apoyo del Director de Presupuesto ha sido bien importante, en el fondo el respaldo en el hecho de exigir, porque al principio había algunos programas que no querían evaluarse. Por ejemplo, llegábamos a ministerios más poderosos y nos decían "no, nosotros no queremos pasar por esto, esto no es para nosotros" , a lo que la directora de presupuesto respondía "no hay presupuesto para el programa que no haya sido monitoreado, para el programa que no haya pasado por la evaluación ex –ante".

¿Cuáles son los desafíos que nosotros tenemos en relación a esto?

Nosotros estamos muy contentos con lo que hemos logrado. Pero no podemos quedarnos en ese lugar cuando las evaluaciones no sirven, si no se usan para algo. Cuando a uno le entregan la nota de final de año de tu hija, uno sabe mirando las notas si tu hija aprendió o no aprendió y sobre todo cuando las notas no son buenas uno debería mirar qué es lo que está bajo para apoyarla en esa parte, si en la prueba de matemática le fue mal en todas las divisiones, hay que apoyarla en todas las divisiones, si le fue mal en las tablas hay que apoyarla en las tablas, aquí tenemos que hacer lo mismo.

La idea aquí no es hacer un ranking de cuáles son los mejores ministerios o los peores ministerios, o sea uno, también puede hacer esas cosas en algunas dimensiones en particular, porque además los programas no siempre son comparables, pero mirando el sentido, usando la evaluación. Usar la evaluación en distintas dimensiones. A hora estamos participando en distintas mesas de trabajo interministeriales para lo cual el Comité de Ministros de Desarrollo Social ha sido un poderoso articulador de este trabajo, por ejemplo, a partir de una preocupación que había en el Ministerio de Agricultura respecto de la duplicación que podría haber de los programas.

Hicimos un levantamiento de todos los programas que se llegaban al mundo rural y hay una mesa de trabajo hoy día para poder coordinar la oferta de todos los programas sociales que llegan al área rural. Hay otra mesa de trabajo para hacer líneas con todos los programas de micro-emprendimiento, que parten desde el FOSIS, que es lo más básico y terminan en CORFO de modo de generar una línea, para evitar generar clientelismo en el programa. Entonces, evitar el clientelismo, generar una buena interacción, y estamos logrando los objetivos. Estamos coordinando la Estrategia Nacional de Salud, los indicadores que tiene el Ministerio de Desarrollo Social a través del trabajo de monitoreo nos permite hacer un seguimiento sobre si los objetivos se están cumpliendo o no se están cumpliendo. Vamos a coordinar también la Política de Envejecimiento, probablemente la parte más conocida son las subvenciones que a partir del 2013, se va a dar una subvención para hogares que atienden a personas con problemas de contención, para los centros de día y para la atención domiciliaria. Pero hay otro componente de la política de envejecimiento que tiene una parte muy intersectorial: El Registro Civil comprometido a eliminar requisitos, el Ministerio de Transporte se comprometió a otras cosas y somos nosotros los que vamos a hacer ese trabajo de seguimiento.

El gran desafío entonces es usar las evaluaciones y el desafío mayor que tenemos acá es generar una cultura de la evaluación, no tenerle miedo a la evaluación hoy día viene la evaluación de desempeño y todos los que han trabajado en el sector público saben que todo el mundo está nervioso, no tenerle miedo a la evaluación. Darnos cuenta que las evaluaciones son evaluaciones que sirven para mejorar no para crucificar. Tenemos que tener en cuenta que esto se produce de forma lenta, o sea que los cambios en la cultura son lentos; hay que ir haciéndolo en conjunto con las distintas contrapartes y eso es en lo que estamos.

Hoy entonces queremos aceptar la cultura de la evaluación, especialmente en el caso nuestro, aceptar la cultura de la evaluación social, la evaluación de los programas sociales, de los proyectos de inversión. Y por otro lado, tenemos el desafío de no quedarnos contentos con que evaluamos estos 411 programas o estos cuarenta

programas nuevos, sino que esa información la ocupemos para algo. Ya efectuamos una primera etapa, ahora es necesario sacar el valor agregado al trabajo que nosotros hemos realizado. Entonces, tal como plantea este foro panel, creo que la tensión que existe entre los sistemas y los instrumentos de evaluación y las necesidades practicas sigue presente, es un tema muy importante para nosotros como ministerio y creo que va a dar mucha reflexión y mucho debate al respecto. Así que muchas gracias y espero que tengan una buena jornada de trabajo.

Presentación de Claudia Maldonado

Directora General CLEAR, Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR) para América

Profesora-Investigadora de la División de Administración Pública del CIDE. Es Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame y Maestra en Asuntos Públicos por la Universidad de Princeton. Sus líneas de investigación son: el desarrollo comparado (México-Brasil); la economía política de los programas de transferencias condicionadas en América Latina; política social; y evaluación de programas públicos. Ha coordinado esfuerzos de construcción de capacidades para CONEVAL y ha trabajado en la Dirección General de Evaluación del Programa Oportunidades, el programa de transferencias condicionadas más importante de México.

De la cama de Procusto a la liberación de Teseo

En primer lugar quiero agradecerle muchísimo a Andrea, a RELAC Chile, al Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas y a la Universidad de Santiago, la invitación, estoy encantada de participar. Creo que la pregunta que nos plantean para este panel internacional es increíblemente pertinente y provoca una discusión muy de fondo para los Sistemas Nacionales de Evaluación y Monitoreo en la región. Quiero aprovechar esta ocasión para darles una perspectiva desde la experiencia mexicana, y que en el dialogo con Ignacio podamos discutir algunas explicaciones regionales o internacionales.

Bueno ¿por qué hablo en la presentación como "la cama Procusto"?. La cama de Procusto, como saben ustedes, es un personaje mitológico, que sometía a todos los visitantes a un estándar único; el enfoque procustiano es someter la diversidad y la heterogeneidad a un estándar único, quienes estaban sobredimensionados, recibían una mutilación, y quienes estaban subdimensionados eran sometidos a otra forma de tortura análoga, básicamente, desarticulación, hasta llegar a la medida.

Yo planteo esta idea porque creo que es un riesgo muy real del modelo de evaluación federal que hay en México, y es un riesgo inherente al avance en la consolidación de la institucionalidad de la evaluación. Ya hay una tensión constante, que de hecho yo discutía con alguno de ustedes al inicio del panel, que quiero compartir con todos ustedes.

¿Cuál es el punto de partida de esta reflexión? El punto de partida es el gran reto de los Estados del siglo XX era lograr que los Estados hablaran la gramática del derecho, es el reto del Estado democrático. Parto de la premisa que el gran reto del siglo XXI es lograr que los Estados Nacionales articulen una gramática de resultados, que ese sea el lenguaje que opera la administración pública al interior de los procesos de gestión, y sea el lenguaje con el que se articulan los diálogos con la sociedad civil, con

los órganos de representación popular y entre entidades públicas. Hay una transición de fondo del modelo, que va mucho más allá de la mega opción de indicadores o de la generación de institucionalidad para el monitoreo y para la evaluación.

El otro elemento importante es un componente diferente, un reto para la legitimidad de las sociedades de los Estados democráticos, es el concepto de valor público y la eficacia social, que rebasa el concepto clásico de la eficiencia económica como un hiperactivo moral del ejercicio del gasto público. Sin dudas es importante, pero no agota el concepto de valor público y el papel que tiene la ciudadanía, los beneficiarios y el espacio de lo público no estatal, en definir cuando las políticas públicas inciden en la forma y en el fondo sobre las preocupaciones sociales más apremiadas. Hay unos límites cualitativos, poco entendidos, tanto conceptual, como empíricamente, y creo que van a hacer el reto de este siglo. Por eso ofrezco una visión Mexicana. Les ofrezco una serie de hipótesis desde la experiencia mexicana. Estos debates tienen una lógica en su trayectoria de medio a largo plazo, que tiene que ver con el desarrollo de lo público estatal y no estatal, y los orígenes, alcances, y grado de institucionalidad que tienen estos sistemas de evaluación y monitoreo. Estos sistemas comparten algunas funciones, hay estudios interesantes que comparan los sistemas a nivel regional y a nivel internacional, pero en el fondo siempre hay particularidades muy especiales, preocupaciones particulares que tienen un origen histórico, y tienen una denominación de origen que es muy importante para definir cuáles son los siguientes pasos en cada sistema.

Yo encontré a las preguntas que nos plantearon para este panel algunas dimensiones muy importantes. Primero, es pensar si los sistemas de evaluación y monitoreo son rígidos o anacrónicos para las necesidades emergentes de la investigación evaluativa y en el fondo el planteamiento es, hay nuevas preguntas que no podemos contestar desde los sistemas, ¿sí o no, y hasta qué punto, y que complicaciones tiene? La otra, es reconocer el límite del enfoque presupuestario, el origen de muchos sistemas fue el control presupuestario para el primer lugar evitar el mal uso de los fondos públicos,

trasparentar la asignación presupuestaria, y por supuesto, mejorar la instrumentalidad del gasto público por la vía del análisis de su impacto, de su eficiencia, de su eficacia, con diferentes criterios.

En la medida en que la eficiencia o la calidad del gasto se separen del concepto de valor público, que es un concepto mucho más amplio, y más cualitativo, los límites del modelo presupuestal son evidentes, y eso en el caso de la experiencia mexicana ya ha sido más o menos reconocido. Creo que en el caso de Colombia y Chile el peso del control presupuestario es aún más predominante.

La siguiente dimensión de ¿cuáles son las nuevas prácticas emergentes, las nuevas preocupaciones tienen que ver con el cambio en la propia estructura y la lógica de gobernanza y del aparato público?, tiene que ver con relaciones intergubernamentales más flexibles, tiene que ver con el concepto de redes de política y redes entorno a la política pública. Ya no es una visión que la política pública es una intervención exógena desde el Estado para atender un problema social externo con limites muy acotados, y con una lógica de intervención muy, muy rígida, en el buen sentido del término. Sino que emerge el concepto de gobernanza, hay un concepto muy distinto de lo que es la acción pública que ya no es prerrogativa del Estado. Ya no tiene una lógica puramente instrumental, también tiene una lógica simbólica y una lógica de gestión que involucra a actores de diferentes niveles de gobierno, incluso actores supranacionales, en el caso de los países que tiene altas tazas de migración, como el caso de México. Incluso la diáspora mexicana es un actor de sociedad civil muy importante en el proceso de políticas pública. Y ahí los limites o las tensiones a los sistemas que tenemos vienen de un nuevo concepto de políticas públicas, ya no es una intervención exógena discreta a un problema social acotado, sino como un proceso inacabado de gestión que implica aprendizajes, que implica ensayo y error, que no tiene un concepto lineal de intervención y también un nuevo proceso de políticas públicas. Y aquí estoy hablando de las grandes líneas de las tendencias, de la nueva gestión pública y la gobernanza. Todavía los Estados

latinoamericanos están en clave weberiana, todavía no hay presupuestos, se organizan con una lógica inercial, todavía tenemos mucha lógica de administración pública anclada en el proceso y no en el resultado, y un sesgo muy estatal de lo público. Hablo de esto como grandes tendencias que ya están reflejándose en diferentes áreas de la política en diferentes países, y en el caso de México de una manera diferenciada. No hay un grado generalizado de participación social, ni un grado generalizado de cogestión en las intervenciones públicas ni nada por el estilo. Yo apunto a grandes tendencias como retos que tenemos que pensar, para que no se agoten los límites de los sistemas de evaluación ante estas realidades.

Esta preocupación entre la acción de la ilustración que se ha denominado como "El alto modernismo". Es la llave, creemos que podemos transformar en la realidad social y alterar variables sociales importantes, desde una mirada analítica estrictamente académica o científica. Y la noción que hay saberes locales que son legítimos y que por ser legítimos y reconocidos por la comunidad pueden ser instrumentales. Ahí es donde los que tenemos vocación, quizás más instrumental de la lógica de la evaluación y el sesgo quizás más académico o científico de estos debates, empezamos a dudar un poco de ¿cuáles son los límites de esta relación entre el conocimiento técnico y el conocimiento local?, que contribuye a la legitimidad de las intervenciones, pero también por esta vía contribuyen a la instrumentalidad de las intervenciones. Si gustan discutimos algunos ejemplos puntuales para que no sea tan abstracto.

- *¿Cuáles son las tensiones breves que encontramos en este debate?:*

1) Esta la falsa dicotomía entre el tecnos y el demos. La idea de que la evaluación es un saber científico, que responde al conocimiento experto de una comunidad y cuya credibilidad, legitimidad y utilización, depende únicamente de la validez metodológica y del rigor técnico del ejercicio de la evaluación. Versus la idea de la revelación de preferencia ciudadanas como mandato

político y la revelación ex post de satisfacción ciudadana o de reacción a lo que son los mandatos de representación democrática como un tipo de evaluación que es distinta a la rigurosa y técnica. Ahí creo que hay un reconocimiento que tenemos que hacer. Es importante reconocer que esto es una interacción en la que se busca informar el proceso de toma de decisiones democráticas, con mejor información, mejores argumentos, información creíble, información refutable, información discutible, desde las mejores herramientas del conocimiento científico, pero no desde una mirada estrictamente tecnocrática y ahí también los límites son bien frágiles.

2) La segunda dimensión de la tensión es los imperativos metodológicos que vienen de la investigación a secas o la investigación pura en ciencias sociales y la vocación práctica de la investigación evaluativa. La respuesta estándar que tenemos en la literatura es que la gran diferencia no es el método si no de donde viene la pregunta. Sin embrago, la legitimidad de las preguntas tienen denominación de origen metodológica. La investigación evaluativa y la investigación pura también es complicada cuando se desconoce la legitimidad de preguntas que vienen desde el sistema político o de discursos metodológicos que son complicados para las ciencias sociales, porque no tenemos método para contestar esas preguntas. Y eso no significa que la pregunta no sea legítima, significa que tenemos que perfeccionar las metodologías y tener una apertura metodológica y de pluralismo de voces que es difícil que se dé. Ahí retomo un poco la tradición de un enfoque de política pública, en el que habla del debate y la argumentación sobre políticas públicas más como el trabajo de un abogado que como el de un ingeniero, es decir un conjunto de reglas de admisibilidad, metodologías, afirmaciones de valor, y enunciados que no son estrictamente científicos si no que se resuelven también en un debate público; incorpora por supuesto la academia, los gobiernos y los órganos de representación.

- ¿Cuáles son las hipótesis que les vengo a plantear desde la experiencia mexicana?:

1) Primero, que estos límites que nos plantean los organizadores del panel tienen denominación de origen. Son límites que están definidos por las trayectorias particulares de los sistemas de evaluación y monitoreo, en relación al momento político y a la economía política, en el que se genera.

2) El segundo elemento, que para el caso mexicano es particularmente obvio en este nivel de desarrollo del sistema mexicano, hay una evidente tensión entre la institucionalidad o el grado de consolidación de las reglas de juego y las capacidades de innovación del sistema. Esa es una tensión constante a medida que se consólida, regulariza y normaliza la práctica de evaluación, parecería que se convierte en un fin en sí mismo y no un medio. Por lo tanto pierde el contacto con el medio ambiente de la política pública, con los objetivos superiores de estas iniciativas y se comienza a rutinizar perdiendo oportunidades de innovación y con el enorme peligro que tienen estos sistemas de generar lenguajes paralelos de administración que están anclados con la simulación. Pero no no están, necesariamente en un cambio profundo, en la lógica de la gestión pública, que es la forma que operan , valga la redundancia, los operadores, los que planean, los evaluadores, los que son evaluados y los ciudadanos en una interacción constante.

3) Y aquí también propongo desde la hipótesis, desde la experiencia mexicana, la utilidad adoptando una perspectiva de mercado para abrir el sistema. Yo parto de la premisa que el sistema mexicano, es un sistema que surge como con un "big bang", a partir de una serie de leyes y generación de instituciones en el contexto de construcción de la democracia. En el gobierno dividido generan una institucionalización y una expansión rápida al universo, de lo que se evalúa, cómo se evalúa, y para qué se evalúa. Esa institucionalidad solo

responde una parte importante de lo que debemos pensar como mercado de información de resultados y para resultados que no se excluye en la práctica gubernamental y que no se limita al uso presupuestario o al uso interno por parte de la administración pública. Y lo voy ejemplificar para que quede muy claro. Mi punto de partida es: si la institucionalidad genera rigideces que impiden que se pueda responder en el mediano plazo a estos nuevos retos o que al menos no tengamos soluciones más o menos visibles en el proceso político, y si adoptamos una mirada que va mucho más del diseño institucional o las reglas de juego de la evaluación que hace el gobierno desde el gobierno y para el gobierno. A pesar que tenemos evaluación externa todavía es una auto evaluación el ejercicio que se realiza en México. Y adoptamos el concepto de mercado de información que incluye actores no estatales y que incluye usos distintos al presupuestario y al de la mejora interna, como son la rendición de cuentas, el debate público y la retro alimentación de nuestro sistema representativo. Ahí podemos encontrar una ruta de apertura para que los sistemas incorporen la innovación, incorporen nuevos desafíos, y puedan resolver tensiones que por el momento no tenemos resueltas.

Voy a tratar de ir muy rápido para describir el marco institucional que tenemos en México, básicamente todo esto ocurre en el contexto de la transición de la democracia. La pérdida desde 1997 de la mayoría del Partido Revolucionario Institucional en el Congreso tiene la activación de pesos y contrapesos y abre ventanas de oportunidad para esa generación de instituciones. El sistema de evaluación está armado alrededor de dos leyes federales que al igual de lo que comentaba la viceministra tiene un ancla en la definición presupuestaria con la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, un ancla en la Ley General de Desarrollo Social que obliga a la evaluación externa, anual e independiente de todos los programas sociales federales en México y crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que es un consejo autónomo con autonomía técnica y decisión, dirigido por un órgano colegiado de académicos, con

enfoque interdisciplinario, que tiene la visión de orientar esta función de evaluación desde la mirada externa al gobierno y con credibilidad metodológica.

Bueno, las inscripciones que participan en este sistema son: la Secretaría de Administración Pública, que generalmente tiene a su cargo (estamos en proceso de redefinición con el nuevo gobierno) estaba encargado básicamente de la evaluación del desempeño, la administración de Servicio Civil de carrera y el Sistema de Control Interno. La Secretaría de Acción de Crédito Público, que es este súper ministerio de finanzas y planeación como en todos los países de la región, es el ministerio, es el primo entre pares de los ministerios y el CONEVAL que es este órgano autónomo con participación de académicos.

A partir de la organización y de la coordinación y de la interpretación administrativa de estas dos leyes, estas decisiones se lograron combinar para admitir alineamientos comunes, un programa nuevo de evaluación y someter tanto los cientos treinta y tantos programas sociales federales que están en nuestro catálogo, como los cerca de mil programas presupuestarios que están fuera del ámbito social a unas reglas comunes de evaluación. Eso es un sistema que en solo seis años arma un andamiaje de evaluación externa, periódica, anual, con siete tipos de evaluación distinto de acuerdo al ciclo de vidas de los programas, que va desde la evaluación de diagnóstico para programas nuevos hasta la evaluaciones de impacto y las evaluaciones estratégicas y transversales que son evaluaciones ya no a nivel programa, sino de nivel de política pública y que incorporan aspectos multisectoriales y generan matrices indicadores, todos tipos de evaluación, el mecanismo de seguimiento recomendaciones y un instrumento que es el Programa Anual de Evaluación. Este punto de salida de convergencia y de acuerdo nacional, quiero insistir, se construye con la interpretación administrativa de la legislación y no está inscripto en la legislación que tiene fuentes diferentes, o sea hay una uniformidad en el sistema que tiene que ver con procesos administrativos y no legislativos y ahí está su fragilidad o su flexibilidad, dependiendo como lo veamos.

- ¿Cuáles son los productos?

Este sistema fue, como les dije, “big bang” un crecimiento institucional muy rápido a partir de cambios legislativos y formaciones e inscripciones increíblemente acelerados. Lo que tenemos es un sistema de evaluación de desempeño que formalmente coordina la Secretaria de Acción de Crédito Publico y que incorpora toda esta información que retroalimenta el proceso de presupuestación y de planeación con un modelo sintético de valoración del desempeño. Que es también, como lo mencionaba la oradora que me antecedió, una ponderación subjetiva de componentes de diseño, desempeño y desempeño presupuestario de los programas que informa el proceso de planeación, sin que haya una traducción automática de los resultados de las evaluaciones al presupuesto.

Bueno, ¿cuáles son los productos? y aquí quiero resaltar, los productos son doscientas veintitrés matrices solo en el caso del programas sociales, no estoy hablando de los cerca de mil programas presupuestales ni de los programas de inversión pública. En el sistema mexicano de evaluación pública están exentos de este régimen y es una falencia muy importante, los programas de inversión pública que se evalúan con metodologías de análisis de costo- beneficio que tienen lógicas y problemas, que bueno ya se discutirán también en el panel. Los productos de este sistema, porque finalmente tenemos que pensar en la evaluación como una política pública, son en tan solo cinco años, ochocientos noventa y tres informe de evaluación.

- ¿Y qué hacemos con los ochocientos noventa y tres informes de evaluación? ¿Cuáles son las consecuencias? ¿Qué pasa con estas evaluaciones?

Bueno la preocupación de que la ley imponía evaluación anual a todos los programas sociales, se generó como una hiperinflación de evaluaciones. Entonces, surgieron dos respuestas: 1) diseñar un modelo de ciclo de vida para no hacer el mismo tipo de

evaluación a lo largo de los años a las intervenciones, sino corresponder a un ciclo de maduración de los programas. Y, 2) un mecanismo de seguimiento de aspecto susceptible de mejora en las que los operadores de los programas, quienes son los dueños de la gestión (por llamarlo de alguna manera), identifican los hallazgos y recomendaciones que les parecen pertinentes. Los clasifican como: específicos: responsabilidad directa de los operadores, institucionales: responsabilidad de diferentes ministerios, inter- gubernamentales: responsabilidad de diferentes niveles del gobierno. Y aquí les doy un dato, cuando no plantearon a un grupo académico, que damos seguimiento a estos temas, a este instrumento, nuestra respuesta fue predecir lo que van hacer lo operadores, es decir que todo es intergubernamental, interinstitucional, es decir sacarse las responsabilidades, las implicaciones de los hallazgos de las evaluaciones. ("Ah, esta evaluación es muy buena, pero esto requiere un acuerdo Nacional e Internacional entre todos los ministerios, y bueno yo soy operador de programa. Muchas gracias por participar")

Sin embargo, es muy interesante el ejercicio del primer seguimiento que se hizo de las mejoras, tiene un 65% de recomendaciones clasificadas por los operadores como propias, como responsabilidades internas directas. Ahí hay un reconocimiento de la pertinencia de los hallazgos, de la pertinencia de las recomendaciones y una apropiación que nos sorprendió, debo reconocer, a los observadores. Los operadores de los programas reconocen la pertinencia de la evaluación, reconocen la pertinencia de las recomendaciones, previa selección. No es una adopción acrítica y se comprometen de manera pública con un documento institucional que tiene seguimiento a resolver o a atender estos aspectos susceptibles de mejora durante el año fiscal siguiente. Eso implica que los compromisos son acotados pero que son compromisos reales para los operadores.

Bueno todo esto a qué nos ha llevado. Algunos ejemplos: la evaluación no es un fin, es un método. Tenemos evaluaciones, tenemos seguimiento, pero cuáles son los resultados, o qué mejoras han generado los medios sociales como resultado de este

enorme esfuerzo. Bueno hay algunos ejemplos muy sustantivos, muy importantes: el 24% de aumento en la matrícula de niñas, el aumento en la estatura promedio de los beneficiales del programa Oportunidades. La baja estatura por desnutrición es un problema muy serio en las zonas rurales en México, se han logrado revertir la regresividad de programas públicos muy sensibles como los subsidios agrícolas. Los subsidios agrícolas en México estaban distribuidos a los grandes terratenientes del norte con una lógica muy distinta al combate a la pobreza y a la promoción del desarrollo rural. Han mejorado la focalización y cobertura de programas de estancias infantiles y se ha logrado frenar problemas emergentes que no estaban detectados en ausencia del sistema de monitoreo, como los temas de la altísima deserción escolar y ausentismo escolar de los hijos de los "portaleros" agrícolas. En México, cuando se endurecen las políticas migratorias en Estados Unidos se genera un fenómeno importante, en la última década de inmigración agrícola interna y eso genera presiones a los sistemas educativos que no son portables a nivel nacional, son administración provincial que generaban enormes rezagos educativos. Es este grupo de población que hubieran estado fuera del radar de la gestión pública en ausencia de estos mecanismos de monitoreo.

- ¿Cuáles son los límites?

Para lograr que se implementara el espíritu de la ley en los términos de la ley y aprovechar la ventana política, México se sometió a un proceso de estandarización, capacitación y adopción de matrices indicadores, orientación a un resultado de un sistema de evaluación de desempeño, etc., etc... Implicó un altísimo nivel de estandarización a nivel general, esa fue la decisión táctica que se tomó para evitar que una diferenciación del sistema generara resistencia o que generara perdida del ímpetu de reformista. Y eso ya se está reconociendo que tiene límites, en particular al momento de aterrizar los niveles sub nacionales y a nivel local que ya está incluido en la nueva legislación en México.

El reto de la utilización, s clave sobre todo por esta explosión de vocación evaluativa que se dio en México, la respuesta que tuvimos es lenguajes diferenciados respecto a los mismos resultados de evaluación. ¿Qué significa esto?: CONEVAL realiza reportes a partir de los hallazgos de las evaluaciones que están diseñados para diferentes audiencias, hace fichas sintéticas para los legisladores, hace fichas muy ejecutivas para el uso de la sociedad civil, hace fichas con esa información parecida para el proceso de presupuestación, hace sistemas de seguimientos de hallazgos para los operadores. Básicamente lo que se trata de hacer es, hacer que esta información sirva a muchas audiencias.

Y aquí la pregunta pertinente es ¿necesitamos para aumentar la utilización de los resultados de la evaluación, más allá del sector público y de la lógica interna, s adaptar el lenguaje a diferentes audiencias o hacer que los sistemas de evaluación puedan responder preguntas para las diferentes audiencias? Y eso implica soltar los formatos rígidos de evaluación y abrir espacio para evaluación sobre demanda, evaluación de sociedad civil, evaluación desde el legislativo, es decir abrir los formatos fuera de la cama de Procusto que les propongo.

Siguiente reto: La apertura metodológica. En los debates académicos se acepta cada vez más la necesidad de la opción de los enfoques mixtos, de capturar atributos del proceso, atributos del producto y no solo la verificación de efecto tratamiento promedio, como es el modelo clínico estándar de evaluación de impacto. Y ¿cómo incorporar variación local, variación en la implementación? porque si hay algo que no tiene uniformidad en el tratamiento son las políticas públicas y ese es un supuesto clave para la evaluación de impacto, que no se verifica en países heterogéneos y con implementación de muchos niveles de gobierno.

Y finalmente, la utilización y apropiación diversificada ¿Cómo lograr que este lenguaje administrativo que se institucionalizó de manera interna y que ya alimenta el presupuesto, y que alimenta de manera parcial (no quisiera exagerar el punto) el

lenguaje de los operadores y el proceso de gestión, se convierta en una gramática de resultados que estructure diálogos con la sociedad, con los actores políticos, con los observatorios ciudadanos de política, y con el papel que deben o no tener los beneficiarios en los procesos de validación de los instrumentos, de los resultados y de la calidad de las intervenciones? Y ahí es una pregunta abierta.

Si entramos a esta institución mucho más abierta de los sistemas de evaluación y monitoreo en la gramática de resultados como procesos de diálogos, de aprendizajes que no son lineales, que no son puramente científicos, que no son puramente administrativos, vamos a tener que resolver muchos retos:

1) Superar el enfoque procustiano que tiene el sistema actual en México que fue una necesidad de implementación, pero que impone límites ya muy obvios cuando estamos hablando de sectores más allá de lo social y de otros niveles de gobierno.

- ¿Qué significa que estemos internalizando el lenguaje?

Ahí hay un gravísimo riesgo de la adopción de un lenguaje administrativo, que es un trámite más, una simulación o una rutina que no tiene impactos sustantivo al interior de la administración pública y en relación con el entorno. Y ahí otra vez el tema de gobernanza y el tema del valor público. Estamos hablando de contextos multiactores, de cogestión, de participación, de jurisdicciones traslapada. Todo lo que se haya en la literatura y que estamos viendo en los nuevos procesos de políticas públicas no está adaptado a los modelos estándar de evaluación para la asignación presupuestaria, es un modelo muy lineal de inversión pública unilateral, utilitaria o estrictamente instrumental.

- ¿Cuáles son los atributos que definen el valor público?

También hay en el nuevo modelo de gobernanza y en las políticas públicas en las que la sociedad tiene una participación mayor, atributos del debido proceso y de valores

intangibles que son muy importantes y que no se reducen a proyectos de inversiones infraestructura social básica, sino que tocan temas como enfoque de género, prevención de la discriminación, la participación como un atributo de calidad en la Política Publica con independencia de su valor instrumental, etc., etc... Mecanismo de consulta, que todo eso desde el punto de vista del planeador, son puro costo de tasación. Implica que el proceso es más complejo, que las metas son negociables, que hay negociación política y que hay mucho ruido, que es lo opuesto al modelo clínico de tratamiento o de intervención.

Y finalmente el riesgo brutal que se genera con la institucionalidad y con la naturaleza cerrada de las metodologías reconocidas como de mayor rigor en la evaluación, es que la evaluación sea un circuito cerrado a pesar de que participen la academia, la sociedad civil y algunos órganos administrativos. El gran reto es abrir ese círculo cerrado de la evaluación buscando promover mercados de información, en los que la evidencia sea evidencias y la decisión sea un debate público en el que se incorporan diferentes voces, en un modelo habermasiano de espacio público.

Quisiera avanzar un poco para cerrar. La reflexión que traigo es que, entender estos sistemas como sistemas de información en los que se incorporan actores, no estrictamente de la administración pública y no estrictamente gubernamentales, nos permite abrir el circuito de evaluación que es cerrado por el nivel de institucionalidad que tenemos con los mecanismos de mercado. Los mecanismos de mercado lo que hacen es ser sensibles a la demanda. Si concebimos a estos sistemas de evaluación como sistemas complejos de información sobre resultados de atributos de las políticas públicas, este enfoque que va más allá de la normalidad, la regularidad y el discurso interno de la administración pública y el discurso presupuestario. Puede abrir estos sistemas para que sean permeables a nuevas voces, a nuevas demandas, atributos de calidad de las políticas públicas que no son obvios desde la lógica de la administración pública; y también a conocimientos locales. Y por conocimiento local no me refiero a conocimiento no representativo o conocimiento casual, me refiero al reconocimiento de la heterogeneidad, de la experiencia de las intervenciones públicas

en diferentes contextos territoriales, regionales de género, de grupos etarios. Es decir, abrir los sistemas para incorporar nuevos tipos de información y así detonar mayor utilización. De lo contrario el límite de estos sistemas es informar la decisión presupuestaria, que siempre es un proceso político, que así tiene que ser en las democracias y así es. O generar cargas adicionales administrativas que no inciden en el aparato público de agregar valor desde el punto de vista de los ciudadanos, que son los que ponen el dinero y que son los que reciben los errores y aciertos desde el aparato público. Los dejo con esta reflexión, muchas gracias por su atención.

Presentación de Ignacio Irarrázaval

Director del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile

Profesor de Políticas Públicas en el Instituto de Sociología de la misma universidad. Durante más de 10 años fue director de FOCUS, consultora especializada en el ámbito de las políticas públicas. Sus áreas de investigación son Política Social, Sociedad Civil y Descentralización. En estos ámbitos ha sido autor de diversas publicaciones. En el ámbito de la Política Social ha participado en estudios sobre medición de la pobreza, gasto social y medición de impacto de programas sociales.

Diagnóstico y Propuesta sobre la Institucionalidad Evaluativa

Voy a intentar cubrir estos cuatro puntos: i) un desafío que está en el ambiente sobre la evaluación; ii) las fortalezas y debilidades del sistema actual, ahí me refiero a Chile; iii) sobre la experiencia internacional y iv) ¿hacia dónde queremos ir?

- Un desafío que está en el ambiente:

Esto es una recordación de qué ha pasado con el sistema de monitoreo y evaluación en Chile. Está esta idea muy inicial del Sistema de Inversiones, ya se refirió la licenciada Arellano respecto del trabajo del año ´75 y después viene el trabajo de la Dirección de Presupuesto con mucha fuerza, que inició en ´94, ´95 con todos estos instrumentos de seguimiento y monitoreo´. Después se refuerza con estas evaluaciones del Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales y el ´98 con el incentivo al Desempeño Institucional y por supuesto la historia continúa. Aquí puse los elementos originarios. El último, la Evaluación de Programas Nuevos me parece que es cronológicamente posterior, pero los anteriores son los puntos de partida, los detonantes, y esta historia continúa si ustedes ven los informes de las finanzas públicas de cada año. En nuestro país, sobre cada uno de estos instrumentos, el Estado ha ido haciendo mejoramientos continuos.

Entonces, esa es la historia que más o menos conocemos y por otro lado es interesante que ya por el año ´98, hay una comisión ministerial. En el Ministerio de Hacienda, proponen crear una agencia para un sistema integrado de evaluación de intervenciones públicas, fue un documento que circuló internamente, y ya se empieza a discutir esto.

En el 2005 hay un estudio del Banco Mundial. es el Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales. El programa de Michelle Bachelet ya propone la creación de una agencia de calidad de las políticas públicas. En el año 2007, Heidi Berner, coautora de ese trabajo, se propone, la creación de una agencia, probablemente como respuesta a esa promesa del programa

de gobierno de Bachelet. El programa de Sebastián Piñera vuelve a repetir la idea de crear esta agencia. Ligado al gobierno de Piñera, en el Consorcio de Reforma del Estado, Alejandro Ferreiro y Felipe Silva hacen una propuesta de la creación de una agencia independiente de calidad de las políticas públicas. En paralelo, Mauricio Olavarría y Verónica Figueroa, hacen una revisión de cómo sería una agencia de evaluación de la calidad de la políticas públicas.

En el 2011 está la creación del Ministerio de Desarrollo Social, se crea esta Subsecretaría de Evaluación Social, básicamente tiene mucha fuerza en temas de evaluación y después un grupo de personas, entre las cuales yo participé, hicimos una propuesta con el patrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo sobre una agencia de evaluación pública.

Aquí hay un extracto del programa de Bachelet, que es muy interesante y lo rescato porque quiero resaltar algunos conceptos. Dice el programa de Bachelet: "Impulsaremos un gasto publico eficiente y centrado en reducir la desigualdad, promover el empleo y crecimiento…Cada peso que aportan los contribuyentes chilenos debe ser gastado bien. Durante los primeros seis meses del gobierno realizaremos un proceso en el que cada programa público deberá demostrar su validez y eficacia"

Es interesante esto, o sea un foco bien fiscalista, "cada peso tiene que ser bien eficiente y eficaz" ampliaremos la evaluación de la calidad del gasto público de los proyectos de inversión, se refiere al sistema general de inversiones, es la herramienta que nació en el año ´65.

Es interesante porque en la prosa hay un relato de ir un poquito más allá de la evaluación de cada programa por sí mismo. Como ustedes saben los programas políticos son bien discursivos, pero rescato aquí que hay un interés por ir más allá de la evaluación de cada programa.

Y el programa de Piñera, en el tercer eje busca mejorar toda la calidad de los servicios del Estado, los cuales mejorarán la actual institucionalidad de evaluación de

proyectos públicos, la misma referencia del programa de Bachelet referido al Sistema Nacional de Inversiones, y se creará la agencia autónoma de políticas públicas, que comprenderá la tarea de evaluar en forma ex post las políticas y programas desarrollados por las instituciones estatales. Esta agencia no sólo evaluará sino también deberá proponer formas para mejorar la calidad de los programas.

No estamos contentos con la evaluación programa-programa sino que quisiéramos ver otra forma de mejorar la calidad de los programas, no sólo en la evaluación, no sólo ponerle nota, no sólo ranking. Esto es solo la secuencia de lo que está en el ambiente.

- Fortalezas y debilidades del sistema actual

Soy un convencido de que lo que hemos avanzado en Chile es espectacular y es porque tenemos una base sólida, que podemos mirar para adelante. Si no existiese esa base sólida no podríamos ser ambiciosos y todas las preguntas que planteó Claudia son ultra pertinentes para la realidad "chilense" actual, pero esas preguntas nos las podemos hacer porque ya hemos resuelto varios problemas muy elementales que podrían haber existido aquí hace 15-20 años atrás.

Entonces algunas fortalezas, el Banco Mundial en ese estudio destaca la eficacia y la capacidad de gestión de este programa de evaluación. Esto es muy interesante, cuenta con procedimientos regulados que garantiza la objetividad de la fundamentación de las evaluaciones. Es interesante, destacan una metodología sencilla y estandarizada para la evaluación; la externalización de la evaluación, aquí hay un punto de transparencia; y la participación de las contrapartes involucradas en el proceso de evaluación. Esas son virtudes del 2005.

También se destacaban, aquí no sólo apelo al Banco Mundial sino que es parte de lo que nosotros escribimos, que hay un liderazgo importante, hay una instalación de una cultura de la evaluación. Se dice que el presupuesto está guiado por los resultados o que está informado por los resultados, yo me quedo con una acepción un poquito menos exigente que el presupuesto está informado por los resultados, no está

guiado necesariamente por los resultados, pero igual es una fortaleza. Esto es una discusión vigente.

Hay un tema de recomendaciones y compromisos formales. Yo hice un pequeño trabajo que presenté hace algún tiempo sobre las evaluaciones de programas gubernamentales entre el 2006 y 2010, hay cerca de 800 recomendaciones y compromisos formales que se deben seguir. Y para esa investigación me base en la difusión y transparencia del sistema, que como ustedes saben todas estas evaluaciones están en la página web del Ministerio de Hacienda… uno puede leerlas y puede interiorizarse del detalle de todos esos reportes.

Las debilidades tienen que ver con una fragmentación institucional, la evaluación se ve muy parcialmente, hay un foco muy programático, no hay un foco en las políticas, falta una mirada estratégica y hay una dificultad de coordinación. Acuérdense de las declaraciones de Bachelet y Piñera, esto se cruza, hay un sesgo fuerte presupuestario y fiscal. Hay un excesivo formalismo, esto lo dice el Banco Mundial, el lenguaje es muy repetitivo, reiterativo.

Hay una crítica latente, nosotros para este estudio hicimos bastantes entrevistas a ex ministros, subsecretarios, directores de programas. Hay una crítica más a ese nivel, al nivel ejecutivo del programa, y es acerca de la usabilidad de esta información, que no es muy alta. Entonces, cumplí con la evaluación, ahí está publicada muy bien, eso ingresa a la discusión parlamentaria; los parlamentarios lo leen. Pero en verdad el director/a del programa no utiliza mucho esa información y el aprendizaje institucional no emergió. No había un aprendizaje institucional, la evaluación la maneja un grupo lateral, no está en el corazón del programa. “Entiéndete tú con los expertos que te vienen a evaluar, yo hago la tarea que en verdad importa, que es sigamos trabajando con el programa, sácame estos evaluadores de encima y por mientras seguimos haciendo lo que hemos hecho siempre”.

- Sobre la experiencia internacional

También miramos algo de la experiencia internacional, que es bien interesante, vimos 9 organismos y generamos cinco categorías, esto es sumamente arbitrario. Pero sin embargo, nos dan algunas pistas sobre modelos.

Primero había agencias especializadas en evaluación que son in o dependientes del ejecutivo, como EVAL (Centre de Ressources en Evaluation, Francia) es una agencia independiente. En cambio AEVAL que es la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad, agencia española, es más dependiente. Dicho en chileno dependería del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, estaría bien metida y vinculado con el ejecutivo.

Después hay otro tipo de organismo que cumple la función de planificación, hay un plan de gobierno que tiene algo de evaluativo, que es el trabajo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en Colombia. En Colombia hay un mandato legal que el nuevo presidente de la república tiene que hacer este plan de gobierno y ese mandato que debe ejecutarse durante su período. En Chile prácticamente no hay un plan de gobierno, está el programa presidencial pero ese programa no es vinculante, los gobiernos tratan de cumplirlo pero no es vinculante. En Colombia tienen que hacer un plan y el DNP impulsa ese plan y evalúa la marcha de ese plan.

Después hay otra categoría que es asesoría estratégica, está la Productivity Commission de Australia, dicho en chileno sería nuestras comisiones asesoras presidenciales. Un grupo de hombres y mujeres buenas que ven un tema con algunos términos de referencia pero una evaluación casi sin mucha metodología. Pero con un foco más centrado en la política que en el programa puntual.

Después está, dicho en chileno el Departamento de Estudio de la Dirección de Presupuesto de la Casa Blanca. Las personas tienen que evaluar rápido, no es algo académico, si no está el dato lo invento, en buena, y lo estudio y le digo señor

ministro esto es lo que está pasando con este programa. Está muy metido en la gestión de las políticas públicas.

Y la Unidad Estratégica del Primer Ministro en Gran Bretaña, traducido en chileno es la División de Coordinación Interministerial que existe en la Secretaría General de la Presidencia. Allí están viendo como las metas del gobierno se están cumpliendo, el foco es más declarativo, no es una evaluación dura pero de alguna manera está reportando al ejecutivo cómo voy avanzando en el cumplimiento de las metas.

Este otro es el SPEaR: "Social Policy Evaluation and Research". Comité formado por un grupo de agencias estatales que se dedican a la investigación social y a la evaluación , es el caso de Nueva Zelanda. Más que evaluación es una sistematización, está describiendo qué está pasando en la Social Policy, está recopilando qué está pasando en la ejecución de los programas sociales, más que evaluando. Sistematizando y reportando al gobierno.

Y después están los organismos controladores como el "Government Accountability Office# (GAO) en EE.UU y la "National Audit Office" (NAO) en Gran Bretaña, son organismos contralores. No es una contraloría muy formalista del derecho administrativo como en Chile, pero ellos hacen auditorías con bastante independencia con el ejecutivo.

Todo esto para llegar al gráfico que se presenta a continuación, que es una invención, no se lo crean. Tiene que ver con las preguntas del panel: las tensiones. ¿Qué tipo de institucionalidad queremos?

En este eje vertical superior hay alta integración con el ciclo de políticas públicas, baja integración (vertical inferior). Y en el eje horizontal hay alto nivel de autonomía (derecha) y bajo nivel de autonomía (izquierda). Las tensiones están ahí. Entonces tenemos un CONEVAL, en México, con mayor nivel de autonomía del ejecutivo pero menor nivel de interrelación con la gestión de las políticas públicas

En el lado opuesto tenemos a la Casa Blanca con un mínimo de autonomía pero con alta integración al ciclo de las políticas públicas. El primer ministro, el presidente de los EE.UU está esperando ese reporte para decir sigo o no sigo con este programa.

Y entre medio están estos casos mixtos.

Aquí hay una distinción bien grande, porque esta exposición tenía como objetivo ver cómo diseñamos la institucionalidad de una posible agencia de políticas públicas.

Entonces uno podría decir asepsia total, no se contamine con los ejecutores de las políticas públicas, eso podría ser un modelo muy bueno, estadístico, muy perfecto o podríamos llegar al otro extremo totalmente contaminado, muy influyente pero probablemente algo capturado.

En el caso chileno nosotros pusimos bajo nivel de autonomía, la División de Control de Gestión es parte del Ministerio de Hacienda, ya que una de las críticas que se les ha hecho es que es juez y parte del proceso. De alguna manera evalúa y dependiendo de esa evaluación puede asignar o no asignar presupuesto.

El repaso de estas organizaciones ¿Para qué se evalúa?

- Para revisar y entregar una valoración especializada
- Para ejercer control del gasto y sobre el uso de los recursos. Evidentemente la evaluación tiene un componente fiscal. Hay que ver la eficiencia del gasto
- Para vincularlo con el ejecutivo, para realizar asesoría estratégica y para establecer mecanismos de coordinación en el ejecutivo.

- ¿Hacia dónde queremos ir?

A nosotros los chilenos nos encanta crear instituciones, pongo al revés la pregunta de fondo : ¿estamos cumpliendo la función como quisiésemos? Si es que la función es evaluación. Pero quizás la función- evaluación es algo más amplio.

Una propuesta sería: esta agencia de evaluación debiese fortalecer la función de la evaluación de las políticas públicas de manera que contribuya a mejorar el valor que aportan a la sociedad.

Pero nuestro foco es, más que la evaluación misma, lo que nos interesa es el mejoramiento de la política. Y que la evaluación sea parte de todo el ciclo de la política pública y que la evaluación no sea pertinente solo en una etapa del ciclo (evaluación).

Algunas de las funciones de esta Agencia, serían:

- Generar y mejorar la metodología y los estándares para asegurar evaluaciones de alta calidad.
- Liderar el sistema de evaluaciones.
- Promover una cultura de la evaluación y de medición del sector público mediante la educación de actores.

Fuimos muy criticados con esta propuesta, porque en nuestro querido país el Ministerio de Hacienda es el primero. Nosotros pensamos que esta Agencia debiese permanecer formalmente en el Ministerio de Hacienda, pero con un servicio personalizado con personería jurídica, con patrimonio propio que se reporta a un comité de Ministros. Que lo preside el Ministerio de Hacienda, no la Dirección de Presupuesto y tiene un consejo asesor que fiscaliza que las metodologías sean adecuadas. Queremos llevar la evaluación muy cerca a la toma de decisiones de políticas. El comité de Ministros si tiene un rol muy importante, es quien toma la decisión política, es algo que salió en las preguntas a la Subsecretaria ¿quién hace la lista de los programas a ser evaluados?. En México todos los programas son evaluados, en Chile hay una selección de programas pero esa selección puede generar mucha discusión. Vamos a elegir a los programas malos o vamos a elegir a los programas buenos, cómo se hace esa lista es clave.

La confección de esa lista se la estamos dando al Comité de Ministros y también una participación al parlamento y están los comités de seguimientos de las recomendaciones. Yo acompaño la instalación de esas recomendaciones en los programas que se han evaluado.

Y la segunda pata de nuestra propuesta es la ley de efectividad en la evaluación pública. La idea es establecer una obligación de los servicios públicos de medir y evaluar su desempeño en el sentido de analizar sistemáticamente la evidencia sobre los programas ejecutados incluyendo el examen de su relevancia, desempeño y

alternativas para alcanzar resultados equivalentes. Esta ley también debería tener definido los parámetros de las metodologías. Tener parámetros comunes, tenemos problemas de trazabilidad, ¿Qué es lo que es un programa? No tiene un código de identificación.

En relación a la calendarización, a las fechas de evaluación: por ley todos los programas deben de tener una fecha de evaluación y un período de existencia.

Pensamos que es necesario que exista una ley de evaluación y de la calidad de las políticas públicas y que de alguna manera fije un piso mínimo para que todos los programas y servicios deban cumplir.

Presentación de Saville Kuschner[1]

Director del Centro de Investigación en Educación y la Democracia.

Profesor de Evaluación Pública de la University of the West of England Bristol. Entre 2009 y 2010 Entre 2005 y 2007 ocupó el cargo de director regional de UNICEF para el monitoreo y la evaluación en la América Latina / Caribe. Ex Presidente de la Sociedad Europea de Evaluación.

[1] Esta presentación fue transmitida virtualmente, y cuenta con la autorización del autor para ser publicada en este documento.

La evaluación centrada en el sujeto

Buenos días, bueno estoy hablando del otro lado del mundo, quién sabe, la tecnología nos permite jugar con las realidades. Agradezco mucho la oportunidad y el privilegio de poder asistir en este panel aunque me da pena no poder estar ahí con ustedes. Mi español no es perfecto, pero hablo despacio.

Quiero hablar de ciencia en la programación de la intervención en el desarrollo y el papel de la evaluación en retratar y analizar esa eficiencia, eficiencia que para mí consiste en la correspondencia entre un programa de desarrollo y las realidades de la sociedad civil, los beneficiarios de los programas. Consiste en cómo es que corresponde un programa en sus procedimientos, sus objetivos, teorías de cambio, sus resultados, cómo corresponde con la vidas de los ciudadanos, los niños, mujeres, familias, profesionales, actores institucionales, porque si no corresponde el programa corre el riesgo de perder su sentido, y un programa que sale con buenos resultados que no se liga, que no corresponde con las capacidades, las necesidades y las aspiraciones de comodidades, es un programa que realmente es impertinente Entonces invertir en resultados no es suficiente, hay que contextualizarlos, por lo menos.

Esta teoría de calidad, de eficiencia no está de acuerdo con la teoría de calidad dominante de hoy en día, esa teoría consiste en poder desandar, o sea andar para atrás, de estos resultados para hacer inferencias sobre la calidad del programa, usar y utilizar resultados como indicador de la calidad del programa. Este tipo de casos es muy útil, es muy económico, es muy elegante, y ayuda a resolver problemas de rendición de cuentas, Accountability. Pero despacio, no voy a profundizar en un análisis de los errores bien documentados, no voy a hablar por ejemplo de una lista de problemas, no voy a analizar los problemas de atribución de criterios y resultados condesados, las complejidades de una política del programa, la inestabilidad de metodologías y de resultados, la confusión de qué significa un cierto porcentaje, como un logro de 3% es mucho o poco, bajo cuáles circunstancias. No voy a hablar del

impacto y las distorsiones del contexto por la cantidad de tensión entre contextualización y lo que se puede transferir a través de ello. Todos esos problemas no han estado resueltos, y eso es otro tipo de ineficiencia, una metodología que no ha resuelto sus contradicciones.

Pero voy a hablar más del enfoque dominante en medir resultados, como un error en identificar en la investigación, la unidad clave de análisis. Medir resultados es equivalente a tomar el programa como la unidad clave de análisis y voy a analizar las alternativas, y lo voy a hacer con la historia de una muchacha, Leonita, una adolescente, una joven, conocida en UNICEF en Indonesia.

Leonita quedo huérfana después del tsunami en Indonesia. Su historia era una perdición, habiendo perdido a sus padres se fue a vivir con sus dos abuelos, que la explotaron, y a su herencia económica. En la escuela una de las docentes en un momento le dio una bofetada, mientras ella trataba de tomar parte de una discusión sobre violencia, a raíz de eso ella abandonó la escuela, igual que a la casa. Se fue a vivir a la calle, donde hizo buenos amigos, aunque amigos con problemas, una de sus nuevas amigas le trato de involucrar en trabajo sexual, Leonita rechazó la invitación, rechazó la marihuana también, pero sí abrazó al cigarrillo para manejar su estrés. Leonita participó en robos y asaltos para poder sobrevivir, en una ocasión ella misma fue víctima del robo, una de sus amigas le robó todo, pero a pesar de saber esto optó por no enfrentarse y así no interrumpir su amistad, así como también no afectar su red de apoyo. Leonita había desarrollado su propio cálculo del valor. Ella relata que durante todos estos episodios, para sobrevivir, la imagen de su madre siempre la ayudaba. Leonita al fin recobró la estabilidad, aplicó su cálculo del valor hasta la religión, vivía en Badachi en un centro Musulmán bajo la ley Sharia y usó el yin yang como un asunto de complacencia, usaba faldas en la casa, pero pantalones en la calle con sus amigos. Siguió trabajando y volvió a estudiar, jamás perdió sus deseos para aprender y educarse, volvió a visitar a su familia, a los abuelos.

¿Qué es lo que debemos aprender?, aquí vemos a una joven que había desarrollado su propio agencia independiente, aparte de la familia, a pesar del colegio, y a través

de la calle por medio de la calle. Mientras trataba al triunvirato, casa -calle –colegio, como recursos, no funcionaron, de hecho son parte de su vida del pasaje inmoral que había vivido. Escogió independientemente, no se relacionó con colegio-calle-casa separados, sino de una manera integral dinámica, o sea utilizando los tres con relaciones dinámicas entre ellos. Se desarrolló como una persona íntegra a pesar del triunvirato, todo era importante para ella. Ahora quiero volver a preguntar, ¿cuál es la unidad de análisis para entender en este caso, las intervenciones de asistencia a los adolescentes?

Pensando en el caso general de intervención, la teoría de programación por resultado, de programación lógica, la urgencia de medir impacto de identificar qué es lo que funciona bien, todas estas demandas que la unidad de análisis es el programa, y los que mandan la evaluación, los que contratan la evaluación son los que diseñan los programas, las agencias internacionales, son ellos los que ven el mundo con la lente de programas. Entonces no sería una sorpresa que cuando mandan una evaluación insisten en el programa como la unidad clave de análisis, pero vemos por la vida de Leonita y por otros ejemplos, que eso no corresponde a una vida integral. UNICEF por ejemplo, es una organización sumamente fragmentada por su naturaleza, es dividida como una organización en educación, salud, protección social, política pública, agua, habitaciones, etc., y cada programa por ejemplo contrata, manda, sus propios programas. UNICEF hace inversiones en escuelas, en los colegios para poder asistir en la vida de los adolescentes, pero hemos visto que no es en un colegio donde Leonita ha aprendido. Ha escogido un sendero moral que ha hallado como su derecho, ha desarrollado su propio cálculo de valor, ella lo hizo independientemente y a veces a pesar de los recursos de las instituciones en donde invierte UNICEF. No quiero decir que UNICEF no debería hacer inversión en las instituciones de protección de niños, no. Pero deberíamos ver la evaluación como un intermediario entre las realidades de la comunidad y la programación inevitablemente fragmentada de las agencias internacionales. Es la evaluación que lleva al compromiso, al cabo de reintegrar las perspectivas sobre las vidas de la sociedad civil, o sea, es la evaluación que debe dar sentido a las intervenciones de desarrollo. Entonces el enfoque debe ser

más que el contexto, más que la vida de una adolescente, más que la práctica del profesional, más que la naturaleza, y los procedimientos de las instituciones de la sociedad civil, más eso que resultados. Y no estoy hablando de ignorar resultados, porque las agencias tienen responsabilidad hacia sus donantes, pero tienen que rendir sus propias cuentas a la misma vez a la sociedad civil, y eso se hace por medio de evaluaciones, y la evaluación tiene que hablar a la sociedad civil, en su propio idioma el idioma de vidas integrales, no de programación fragmentada.

Bueno es todo lo que quería decir, muchas gracias por escucharme, suerte con la discusión y ojala pudiera asistir a la discusión por skype pero si no adiós y ojala que nos encontremos en el futuro.

Presentación de Verónica Serafini[2]

Coordinadora General de la Unidad de Economía Social, Ministerio de Hacienda, Paraguay

Economista. Docente Universitaria. Consultora de organizaciones internacionales de cooperación. Docente de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas, la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de Asunción, la Facultad de Medicina y la Escuela de Trabajo Social.

[2] Esta presentación estaba incluida dentro del programa original del Foro Panel, aunque la autora no pudo asistir personalmente a presentar, autoriza a que su intervención sea publicada en este documento.

Evaluamos para mejorar
Una propuesta consensuada y negociada desde el Ministerio de Hacienda

1. El contexto

La Unidad de Economía Social (UES) se creó en septiembre de 2008 luego de la instalación del gobierno del Pte. Lugo. El objetivo fue ayudar desde el Ministerio de Hacienda a mejorar la calidad del diseño y de las evaluaciones de las políticas y programas referidas al empleo, la agricultura familiar y la lucha contra la pobreza. Estos objetivos y ámbitos de trabajo de la UES tienen que ver tanto con la situación socioeconómica actual como con el estado del desarrollo institucional del aparato estatal paraguayo.

La falta de resultados se traduce en indicadores que ubican a Paraguay entre los países con una situación de calidad de vida de su ciudadanía por debajo del promedio latinoamericano y con la imposibilidad de cumplir con la mayoría de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015. Las desigualdades persistentes y estructurales contribuyen en gran medida a condicionar los avances, siendo las de género una de las más importantes, sobre todo en el ámbito económico.

En la última década Paraguay muestra avances importantes en casi todos sus indicadores socioeconómicos, recuperándose de un período de crecimiento negativo y empeoramiento de los niveles de pobreza a fines de la década de los 90. A partir de 2003 se observa un crecimiento sostenido en el PIB -a excepción del año 2009[3]-, al tiempo que se reduce la pobreza total que pasó de 44,0% a 32,4%. La pobreza extrema fue más lenta, ya que apenas logró disminuir 4,8 puntos porcentuales pasando de 22,8% a 18,0%[4]. A pesar de los avances en las condiciones de vida de la

[3] La crisis mundial que se inició en el 2008 afecto también a Paraguay, con una caída del PIB de 4,0% en 2009. No obstante al año siguiente el crecimiento del PIB fue el más alto de la región (13,1%).
4 BCP. http://www.bcp.gov.py/attachments/article/1096/Estimacion_2012_10_abril_2012.pdf

población en los últimos años[5], las desigualdades siguen afectando a unos grupos de la población más que a otros. La pobreza se sigue concentrando en la zona rural, especialmente la pobreza extrema. En el sector urbano, la pobreza total y la pobreza extrema afectan respectivamente al 23,9% y 10,0% de la población que vive allí, mientras que en el sector rural, el 44,8% está en situación de pobreza y el 29,6% en indigencia (EPH, 2011). Según información proporcionada por CEPAL[6], 7,2% de la población paraguaya vive con US$ 1 al día, mientras que 13,2% con US$ 2. Estos resultados ubican al Paraguay con niveles de pobreza por encima del promedio latinoamericano (6,5% vive con 1 US$ al día y 12,4% con 2 US$ al día). Solo Colombia y algunos países centroamericanos tienen mayor proporción de poblaciones en pobreza y pobreza extrema.

Adicionalmente, en el mismo período (2003-2011) se observan mejoras en la distribución del ingreso, medido por el índice de GINI, el cual se reduce de 53.3 a 52.0, y se incrementa el ingreso promedio en todos los percentiles de ingreso, favoreciendo principalmente a la población más pobre (Robles, 2012). No obstante, la distribución del ingreso sigue presentando grandes brechas entre los percentiles más pobres y los más ricos. El promedio de ingresos del primer percentil es de Gs.113.781 mensual por persona frente a Gs.4.386.228 del percentil más rico (EPH, 2011). Esto significa 38 veces más. El crecimiento económico de los últimos años benefició principalmente a los estratos de ingresos más altos, mientras que en los más bajos, su impacto fue casi imperceptible.

En el ámbito institucional, el bajo grado de desarrollo institucional del sector público paraguayo incide en los resultados de las políticas públicas y explican en parte la

5 El Banco Mundial señala otras medidas de mejoras en el bienestar de la población (diferentes al ingreso), ocurridas entre 2003 y 2008, entre ellas: la reducción significativa de la población viviendo en hogares de baja calidad y el acceso a servicios para vivienda (electricidad, agua, teléfono y saneamiento). Paraguay Estudio de Pobreza, 2010.
6 Bases de datos de CEPALSTAT.
http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=23&idTema=266&idioma=e (06-09-2012)

situación anterior. El diseño de las políticas y programas carece de racionalidad técnica y de mecanismos de monitoreo y evaluación, la carrera del servicio civil es casi inexistente lo cual afecta a la calidad de la ejecución de los programas y la incidencia; mientras que una sociedad civil débil no logra exigir el cumplimiento de derechos básicos ni enfrentar la influencia de los sectores que buscan imponer su interés particular por encima del bien común.

La ausencia de herramientas de gestión pública en todo el ciclo de las políticas públicas traducidas en la inexistencia de análisis de involucrados, análisis de la oferta y demanda, análisis de alternativas, marco lógico, plan de monitoreo y evaluación, entre otros hace que prime la lógica incrementalista en el presupuesto. De esta manera, la vinculación entre la planificación y la presupuestación es débil y el espacio para la influencia sin racionalidad política y técnica se amplía considerablemente, se limita la capacidad de rendición de cuentas y transparencia y se generan altos niveles de conflictividad al interior del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario, sobre todo en la fase de elaboración del presupuesto.

Frente a este contexto, además de la creación de la UES, la nueva gestión ministerial dio fuerza al proceso de implementación de presupuestos por resultados iniciando de manera piloto la evaluación de por lo menos tres programas anuales y a la instalación del Sistema Nacional de Inversión Pública, entre otras acciones que buscan dotarle de racionalidad técnica a los programas implementados y en diseño y crear una cultura de trabajo sustentada más en resultados que en productos.

2. Las acciones desde la Unidad de Economía Social

Para cumplir con sus objetivos y apoyar el fortalecimiento institucional que requería el país para enfrentar el desafío e cambiar el rumbo de los indicadores, la UES estructuró sus acciones en cuatro ámbitos:

a) La creación de capacidades en diseño y evaluación de políticas: a través de capacitaciones que buscaron generar capacidades en el uso de instrumentos de gestión (marco lógico, indicadores, mecanismos de monitoreo), en

evaluaciones (tipos, usos, costos, elaboración de términos de referencia), en incorporación de la perspectiva de género en políticas públicas, en el procesamiento y uso de bases de datos estadísticos y en negociación. El público objetivo eran funcionarios/as de los programas prioritarios "Emblemáticos[7]" de la gestión de gobierno 2008-2012 y del Ministerio de Hacienda y representantes de organizaciones de la sociedad civil con objetivos de incidencia en políticas sociales y presupuesto. La interrelación público-privado constituye un pilar fundamental en el proceso de mejoramiento de la calidad de las políticas públicas en todas las fases del ciclo de las políticas pero principalmente en la incorporación de las demandas sociales en la agenda pública y en el diseño de las políticas, en la evaluación externa y en la transparencia y rendición de cuentas. El programa de capacitación se basó en una metodología práctica que contó con los recursos necesarios para hacer los trabajos prácticos, como las evaluaciones pedagógicas que implicaron hacer evaluaciones rigurosas pero de pequeña escala, en equipos de trabajo mixtos: funcionarios/as públicos/as de los programas evaluados y evaluadores/as externos/as, todos estudiantes del curso.

b) La asistencia técnica: a partir de las capacitaciones realizadas y los resultados de los trabajos prácticos, los programas generaron demandas específicas en todas las áreas de capacitación, por lo que la UES cooperó con estos programas e instituciones para crear mecanismos de apoyo: elaboración de estudios, diagnósticos y evidencia empírica para darle racionalidad técnica a los programas, organización de seminarios y reuniones con experiencias internacionales exitosas, apoyo en la elaboración de marcos lógicos, diseño de indicadores y de planes de monitoreo y evaluación, diseño de evaluaciones e implementación de algunas evaluaciones, elaboración y publicación de materiales y guías de trabajo.

7 Programas Emblemáticos: Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad, Atención Primaria de la Salud, Habitabilidad, Agua potable y saneamiento, Alfabetización de jóvenes y adultos, Identificación, Producción de alimentos, Reforma Agraria, Pueblos Indígenas, Trabajo temporal, Trabajo infantil.

c) El financiamiento: dada la lógica presupuestaria y las dificultades para que los programas cuenten con recursos y capacidades instaladas para cumplir con los procesos de contrataciones públicas en estas áreas, desde la UES se consiguieron los recursos y se apoyó el financiamiento de todas las acciones señaladas.

d) La difusión: la innovación, tanto en políticas como en los procesos y mecanismos que forman parte de ellas, requiere legitimidad política para garantizar su sostenibilidad. Igualmente, las posibilidades de expandir estas experiencias hacia otros programas depende de que se conozcan los éxitos, las ventajas, los usos de los instrumentos señalados. Por ello, la difusión de las experiencias internacional, así como los avances y las lecciones aprendidas de las experiencias nacionales por parte de sus propios gestores.

La incorporación de la perspectiva de género fue un elemento transversal a todas estas acciones, pero incluyendo acciones específicas, especialmente en las dos primeras estrategias: generación de capacidades y asistencia técnica. Otro eje transversal fue el de la gestión basada en resultados, buscando romper la lógica incrementalista del presupuesto y lograr una mejor vinculación entre la planificación y la presupuestación, en transición hacia una cultura de trabajo sustentada más en resultados que en productos.

3. Los resultados preliminares

Siete son los principales avances logrados en el desempeño institucional desde 2008:

A) Generación de confianza y actitudes mutuas cooperativas: las actividades arriba señaladas permitieron generar confianza entre el Ministerio de Hacienda y los/as funcionarios/as (de confianza y técnicos) de las instituciones de los programas involucrados en las mismas. Esto permitió romper con las barreras que existían entre el organismo financiador,

acostumbrado a utilizar sus mecanismos coercitivos para imponer las reglas y realizar los recortes presupuestarios cuando las proyecciones fiscales así lo exigían y los demás organismos con fuerte desconfianza hacia el Ministerio de Hacienda. La asistencia técnica permitió generar información útil para la negociación presupuestaria, lo que facilitó la definición de metas físicas y presupuestarias que luego sentaron las bases para proporcionarle mayor gobernabilidad (y disminución del conflicto al interior del Poder Ejecutivo) a la hora de definir los topes presupuestarios para cada uno de los programas prioritarios.

B) En segundo lugar, la creación de un fondo de gasto social que se distribuye en los programas Emblemáticos. Este fondo permitió que una proporción prioritaria de los recursos adicionales para gasto social se destinaran a los Programas Emblemáticos desde 2010, con lo cual se garantizaron los recursos para el cumplimiento de las metas planificadas y se mejoró el mecanismo de toma de decisiones sobre las asignaciones presupuestarias con base en resultados. Para 2012, el aumento del gasto social logró concentrarse en un 80% en los programas prioritarios, disminuyendo la dispersión y aumentando las condiciones para lograr un mejor monitoreo de los recursos.

El fondo es creado anualmente por el MH de acuerdo a las proyecciones de ingresos disponibles para el año siguiente. Este fondo es alimentado por recursos propios, donaciones y préstamos. Todas las nuevas donaciones y préstamos son diseñados en concordancia con los objetivos establecidos en los programas Emblemáticos. A instancias de la coordinación conjunta entre la Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS) [8] y el Ministerio de Hacienda, las autoridades

[8] Los objetivos del Gabinete Social son: La adecuada correspondencia entre los programas de Política Social y de los que apuntan a reducir la pobreza; la estrecha cooperación y convergencia entre las instituciones de Ejecución, la elaboración de una agenda estratégica que pueda ser compartida, entre las Instituciones Públicas (centrales y locales) y las Organizaciones Gubernamentales u otros agentes de la sociedad civil, la identificación de las líneas prioritarias de apoyo de la Cooperación Internacional. La obtención de la mayor coherencia posible entre los ámbitos de la Política Social y la Económica. El Gabinete Social es presidido por el Presidente de la República, e integrado por el Vicepresidente, que tiene la potestad de representar al Poder Ejecutivo, y otras 23 instituciones

involucradas en el gasto social negocian y asignan los recursos. Estos recursos son monitoreados en un proceso separado, son "blindados" ya no pueden ser reducidos ni transferidos a otros programas, para lo cual, el MH cuenta con un mecanismo de monitoreo de la ejecución presupuestaria. Estos programas son incorporados en un progresivo proceso de presupuestación por resultados, que incluye capacitación de sus funcionarios ejecutores, mejoramiento de la planificación (diagnóstico, cadena de resultados, marco lógico, indicadores, plan de monitoreo y evaluación) y evaluación.

C) La coordinación institucional de los programas sociales en los distritos de mayor profundidad de la pobreza sobre la base de una política pública centrada en el principio de la integralidad y con un enfoque territorial. Estos programas prioritarios fueron declarados como "Emblemáticos" y su objetivo principal es disminuir la pobreza (medida por el ingreso) y mejorar las condiciones de vida de las familias que se encuentran en esta situación, a través de la instalación de una red de asistencia social. A iniciativa de la Unidad de Economía Social del Ministerio de Hacienda (UES-MH) y como parte del Plan de Reactivación Económica (Anticrisis, 2008), se inició un trabajo de coordinación entre los principales programas sociales (Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad, atención primaria de la salud, combate al analfabetismo adulto, producción de alimentos, caminos rurales), tarea que fue asumida posteriormente (2009) por la Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República (UTGS-PR), en el marco del Gabinete Social, integrado por el Ministerio de Hacienda y los ministerios y secretarías del área social. Esta coordinación implicó definir metas claras conjuntas y en función de ello la asignación presupuestaria.

D) El uso de instrumentos comunes para una adecuada implementación, evaluación y rendición de cuentas: diagnósticos, matrices de marco lógico,

---

públicas, que a su vez son representadas por ministros y secretarios ejecutivos: MH, MSPBS, MJT, MEC, MAG, MOPC, SAS, STP, SEM, SEAM, SM, SNNA, SDRRP, SND, SC, ITAIPÚ, YACYRETA, DIBEN, CONAVI, INPRO, DIPLANP.

índice de prioridad geográfica, índice de calidad de vida, ficha hogar, registro de beneficiarios/as, identificador común (número de cédula de identidad) de los/as jefes/as de familia, entre otros.

Desde la gestión de gobierno 2008-2012, todos los programas dirigidos al combate a la pobreza deben contar con información común relativa a sus beneficiarios (nombre y apellido, sexo, número de cédula de identidad, distrito de residencia) y aquellos que entregan subsidios –incluyendo transferencias monetarias con corresponsabilidades- deben contar con el instrumento de focalización (Índice de calidad de vida). Se encuentra en construcción un registro único de beneficiarios. Para el monitoreo se construyó el Sistema de Gestión para la Gobernabilidad (SIGOB), a través del cual se da seguimiento a las metas físicas e indicadores de los programas.

E) Se realiza un monitoreo permanente sobre el cumplimiento de las metas y se llevan a cabo evaluaciones anuales de los resultados de algunos de los Programas Emblemáticos. Además, se ha iniciado la implementación del proceso de presupuesto por resultado y la incorporación progresiva de estos programas en el mismo, formalizándose el proceso en el marco regulatorio del presupuesto (ley y decreto presupuestario). La información relevada a través del monitoreo y de las evaluaciones permitieron, generaron información para mejorar las rendiciones de cuentas y los programas en lo referente a la necesidad de nuevas y más profundas evaluaciones, de capacitaciones al personal, de mejorar sus instrumentos (programas operativos, planes de monitoreo, mecanismos de focalización) y de inclusión de la perspectiva de género.

F) En materia de evaluación, si bien no estaba previsto generar un sistema de evaluación, sí una cultura de evaluación en las instituciones involucradas y la generación de capacidades para evaluar en los programas Emblemáticos y en el Ministerio de Hacienda, se avanzó, gracias al trabajo cooperativo entre la Unidad de Economía Social del Ministerio de Hacienda y los demás programas, un Plan de Evaluación de los programas emblemáticos que

incluyen evaluaciones de impacto, de trazabilidad del gasto, de procesos, de los instrumentos de focalización, de percepción cuyo financiamiento será realizado por la UES con la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo en su mayor parte y con el Banco Mundial; mientras que USAID financió el apoyo técnico para la realización de los diseños, incluyendo la elaboración de los términos de referencia con expertos internacionales.

En 2008, de los 40 programas y proyectos presupuestarios que conforman los 11 Programas Emblemáticos sólo uno de ellos –Tekoporá (transferencias monetarias con corresponsabilidad)- contaba con una evaluación externa. A partir de 2008, por lo menos la mitad de estos programas tuvieron al menos una evaluación nacional, mientras que desde 2012 se iniciaron evaluaciones internacionales a instancias de la Unidad de Economía Social y se espera para 2013 profundizar este proceso teniendo en cuenta las licitaciones públicas internacionales en curso.

En el Ministerio de Hacienda se monitorea la ejecución presupuestaria y se inició el proceso de presupuesto por resultados que irá anualmente incorporando como mínimo dos programas, también con el apoyo técnico de la Unidad de Economía Social.

Dos logros fuera del sector público han sido en el ámbito del sector privado y de la cooperación internacional:

G) Adicionalmente al fortalecimiento de las instituciones públicas, también fueron fortalecidas las capacidades del sector privado, que ofrecen sus servicios principalmente para las evaluaciones externas. Estas capacidades no solo fueron en el ámbito técnico, sino principalmente desde una mirada puesta en las evaluaciones como generadoras de conocimientos para mejorar la gestión que como un proceso de "juzgamiento" de los responsables de los programas evaluados. Por eso la incorporación de las capacitaciones en negociación, tanto para dotar de instrumentos técnicos como para generar confianza entre los dos actores principales de las capacitaciones: sector público

y sector privado. A partir de este trabajo se creó la Red Paraguaya de Evaluación.

H) Un valor agregado del trabajo realizado fue la mayor coordinación entre los cooperantes internacionales, tanto multilaterales como de la cooperación Sur-Sur, tanto en la asistencia técnica como del financiamiento de las acciones. La cooperación Sur-Sur ha sido el mecanismo más importante utilizado por el gobierno actual para el desarrollo de capacidades, a través de la organización de seminarios, la visita de técnicos/as paraguayos/as a los países vecinos y viceversa: sistemas de protección social y presupuesto por resultados (gobierno chileno), transferencias monetarias con corresponsabilidades, producción de alimentos, compras públicas (gobierno brasilero), pensión alimentaria de adultos mayores en situación de pobreza (gobierno boliviano). El segundo mecanismo ha sido la asistencia técnica bilateral por parte de múltiples organismos y bancos internacionales, como el Banco Mundial y FIDA y el tercer mecanismo ha sido el financiamiento de organismos como el BID y USAID.

El trabajo de la Unidad de Economía Social del Ministerio de Hacienda fue considerado como una experiencia de desarrollo de capacidades y resultados sostenibles en América Latina (http://www.lencd.org/capacity-results.pdf) y es la única institución del sector público paraguayo que cuenta con una evaluación de impacto institucional, realizada de manera externa con el apoyo de la Unión Europea en 2012 con motivo de sus 4 años de funcionamiento.

Conversaciones y Reflexiones acerca de la Institucionalidad Evaluativa…

Preguntas a Soledad Arellano Schmidt

- En base a las experiencias de trabajo y demás, producto justamente de una reflexión de esas experiencias, de lo que va apareciendo a partir del crecimiento en la evaluación, mi pregunta es ¿si han tenido algunas instancias formales propias o especializadas, de pensar alguna meta-evaluación, que formalizara un estudio más analítico comparativo de evaluación, de esas evaluaciones que vienen realizando y ver si han aparecido algunos frutos. Y si no lo hubieran hecho, si aparecen en el horizonte, algunas intencionalidades de hacerlo?

- Solo una pregunta, en relación a ¿cuál es la amplitud de la instancia que se evalúa?, porque la ley es un poco amplia en definir nuevos programas y reformulaciones

- Me gustaría saber si ¿han implementado otros mecanismos justamente para fortalecer el aprendizaje de las instituciones?, para no caer en la evidencia de que eso no sea un ranking, que las instituciones tengan que hacer su propia reflexión sobre la evaluación

- Yo tengo una pregunta muy parecida respecto si ¿han pensado en términos más fríos, cómo poder implementar esta condición de aprendizaje a partir de las evaluaciones que están realizando o cómo pretenden institucionalizarla? esto mismo que tú mencionas como un desafío. Cuando tú planteabas que a partir del monitoreo se definen con "luces" (semáforo) el programa bien evaluado, en esa línea ¿cuáles serían los criterios del monitoreo respecto del programa a evaluar si solo se tendrían en cuenta elementos negativos o positivos?, ¿cómo podríamos destacar si es exitoso o no es exitoso y en ese sentido cuáles serían los criterios para establecer eso?

- Y a la vez una pregunta vinculante del hecho que se evalúe desde el punto de vista de la DIPRES, ¿cómo podemos rescatar el ciclo de la evaluación, con instituciones que evalúan con distintos intereses?

Respuestas de Soledad Arellano Schmidt

La evaluación de la evaluación

Es un tema fundamental, nosotros no podemos predicar la cultura de la evaluación sino estamos dispuestos a evaluarnos a nosotros mismos. Acá estamos implementando distintos procesos, pero para serte bien honesta yo creo que nos falta tener una visión más sistémica de cómo nos vamos a mover, porque hoy día tenemos una evaluación de los componentes de la evaluación. En el fondo lo que hemos ido haciendo es que cada instrumento de evaluación lo estamos tratando de someter a un externo; de hecho los cambios que surgieron en el instrumento de monitoreo los vamos presentando a externos pero hay que institucionalizarlo. Yo ahí soy partidaria que uno a lo mejor puede tener un panel con el cual se reúne una vez año para plantear eso. Nosotros hicimos la presentación por ejemplo, de los criterios de evaluación al Consejo de la Sociedad Civil y ahí está el análisis de los criterios, está todo para ir viendo qué es lo que pasa para ir teniendo una mirada externa de lo que es el proceso de evaluación. Pero de todas maneras hay criterios que son arbitrarios, por ejemplo en el tema del monitoreo están los cuatro pilares, cada pilar es calificado en una escala de 1 a 5. ¿Cómo evalúas tú un programa, le sacas el promedio?, o ¿es más importante la administración de los recursos? Ese es un tema que nosotros lo hemos conversado con varios externos y que no está muy consensuado y al final la función de los objetivos difieren mucho. Entonces lo que nosotros optamos este año, el año pasado (2011) hicimos una asignación de ponderaciones que el Ministerio de Desarrollo Social definió. Este año fuimos más generales, pues entregamos la nota por pilar, de modo de que el que tiene la función de objetivo puede hacer la función de la evaluación. Estamos implementando un sistema de modo que funcione, que tenga las distintas dimensiones y que uno le pone las distintas ponderaciones y le dice cómo hago eso, es lo que estamos implementando ahora. Pero al final deberíamos llegar a un consenso pero yo creo que un consenso no puede ser definido solo por el Ministerio de Desarrollo Social. Ssí por el gobierno, porque aquí hay una función objetivo que tiene el gobierno y quiere materializar a través de los programas sociales.

Por lo tanto, hay dos tipos de evaluación para responder a la pregunta, de lo cual tenemos que trabajar. Una que es la evaluación de si estamos cumpliendo con los objetivos más importantes para el gobierno o para el Estado. Yo creo que se tiene que hacer a través del Comité de Ministros del Desarrollo Social, eso si se va haciendo. .Pero hay que tener la conformación de un panel probablemente externo que te valide el instrumento, porque una cosa distinta es que uno vea después, cómo pondera, que porcentaje le da a cada uno de los pilares, pero sí que el instrumento esté validado.

Los dos instrumentos han pasado por validaciones externas, pero creo que tenemos que hacer una evaluación externa más formal.

¿Qué es lo que se evalúa?

Esa es una pregunta tremendamente difícil de resolver de hecho la ley establece una definición de programa social que está totalmente acotada a la definición funcional del gasto social. El Fondo Monetario Internacional hace una definición de gasto social, el gobierno definió, creo que en el año 2004, no sé si hay una definición, en el que se pide cada partida presupuestaria, la cual se incluye en el gasto social y lo que estamos haciendo en este momento es que las partidas que están incluidas dentro de la definición funcional del gasto social son las que son susceptibles de ser evaluada. Ese es el marco que estamos ocupando en este momento pero la ley del Ministerio de Desarrollo Social permite que la DIPRES solicite evaluar programas que están fuera de la definición del gasto social y eso también lo hemos hecho, o sea por ejemplo, los programas de turismo que no caben dentro de la definición del gasto social, de todas maneras han sido evaluados. Nosotros tenemos ahora que entregar el reglamento de la evaluación ex –ante, de la definición de los programas sociales y del monitoreo y es un reglamento que establece la ley del Ministerio de Desarrollo Social, estamos en el proceso de terminarlo y quisimos esperar a hacer un proceso completo, tanto de la evaluación ex –ante, como del monitoreo, para poder escribir el reglamento de forma bien apropiada a lo que es la realidad. M muchas veces hay cosas que al principio uno cree que se pueden hacer y que después al final los datos no existen o no es tan así y por lo tanto eso debería quedar totalmente explicitado en el reglamento, pero la definición que ocupamos es la que te digo, que es la que establece la ley.

¿Cuál es el mecanismo para fortalecer el aprendizaje en las instituciones?

Aquí hemos trabajado en distintos frentes, por un lado hemos trabajado en todo lo que es la capacitación en el diseño de los programas sociales, que es un trabajo del equipo de monitoreo o de los mismos programas sociales que va a los ministerios capacitando. Pero siempre preocupándose de separar quien es el evaluador del que capacita porque si quien va es el evaluador y le dice mira para que te vaya bien tienes que contestar esto, ahí estamos en problemas. Estamos generando además seminarios ya no al interior de los servicios, sino seminarios agregados de modo de poder compartir la experiencia, el aprendizaje del monitoreo y también, entregando información permanente a los ministros y a los subsecretarios de los jefes de programas de modo de ir teniendo información más detallada de los programas sociales. Lo que nos ha pasado es que a veces se les entrega información de todos los programas y los ministros se quedan con que este programa yo pensé que era tan bueno, pero nunca había visto estos indicadores y también tenemos certeza de todo lo

contrario. Pero también, parte de lo que yo les decía del desafío es que esto se use, es que tenemos que seguir profundizando.

¿Cuáles son los criterios para definir la evaluación de impacto?

Las evaluaciones de impacto que se hacen y que quedan establecidas en la ley de protocolo de la Ley de Presupuesto se determinan de distinta manera; nosotros somos uno de los que participamos en ese proceso. Y usualmente lo que nosotros hacemos es levantar cuáles son los programas críticos, que tienen pilares críticos, respecto a los cuales hay dudas razonables respecto a si se están alcanzando o no se están alcanzando los objetivos. Hay programas en los cuales salen bien evaluados en algunas dimensiones y en otras que son fácilmente corregibles, se aplica especialmente el trabajo ahí, la intervención en ese pilar, pero cuando hay programas que están críticos en varias áreas, esos son los programas que el Ministerio de Desarrollo Social usualmente propone.

Creo que el punto que tú planteas de hacer la evaluación de impacto en los programas buenos, como una evaluación de aprendizaje, es un punto importante como para que se podría considerar. Pero más ha sido el criterio que hemos ocupado ahora igual es un buen punto para que lo tomemos en cuenta.

Ojo en todo caso que también hay evaluaciones de impacto que se determinan porque la ley respectiva lo ha indicado. Hay otros programas como el Ingreso Ético Familiar, por ejemplo la ley establece que tiene que tener una evaluación de impacto. L, de todas maneras, y las leyes de los programas grandes, en general están indicando que tienen que tener una evaluación de impacto, entonces eso va a ser independiente a lo que digamos nosotros. Y también hay solicitudes que hacen los mismos parlamentarios de programas que quieren que se haga una evaluación de impacto. Son como un conjunto de ingredientes que se consideran para finalmente definir la lista.

¿Qué pasa con que las evaluaciones de impacto que están en DIPRES?

Mi opinión personal, creo que las evaluaciones de impacto en último, último término deberían estar fuera del gobierno, en el fondo debiéramos generar una agencia de la calidad de las políticas públicas que hiciera las evaluaciones de impacto. Hoy día esa agencia no existe, estamos en proceso de construirla. También a veces yo me pregunto si vale la pena generar una institucionalidad que haga la evaluación de impacto o es mejor poner a disposición del mundo académico la información, para que los académico hagan la evaluación de impacto. En último término, la evaluación de impacto siempre la hacen los académicos, cuando la Dirección de Presupuesto

contrata las evaluaciones de impacto, es así. De modo que ¿cuál es el rol del gobierno? El gobierno tiene que "comprar" las evaluaciones de impacto, encargar la evaluación de impacto o tiene que facilitar que la sociedad civil pueda realizar esta evaluación de impacto. Yo creo que hay que hacer una mezcla de todo eso. Hoy día, creo que el Ministerio de Desarrollo no es el llamado a hacer las evaluaciones de impacto por varios motivos: primero porque cuando estemos en régimen de haber hecho una evaluación ex ante y haber hecho un monitoreo y después hacer una evaluación de impacto, creo que te genera un cierto conflicto de interés. En el fondo es difícil que después que el Ministerio de Desarrollo Social dijo que éste era un programa bueno y que en el fondo cumplía con todos los requisito, hacerle una evaluación de impacto que salga mal, creo que se podría ver un poquito de interés es mejor tenerlo separado. Por otro lado el Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Subsecretaria de Servicios Sociales implementa algunos programas. Ya el hacer evaluación ex ante de los programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social es un desafío, por ejemplo la evaluación ex ante_del Ingreso Ético Familiar no la hizo el Ministerio de Desarrollo Social, hay un conflicto de interés enorme y por lo tanto esa evaluación ex ante la hace la Dirección de Presupuesto. Y todos los programas del Ministerio de Desarrollo Social los evalúa, en la evaluación ex ante de la Dirección de Presupuesto y no del Ministerio de Desarrollo Social. Hoy día, sin embargo, yo creo que la institucionalidad funciona, creo que funciona bien; es posible que sea una institucionalidad débil, en el sentido de que depende que los sentidos estén alineados. Por eso que yo creo que de todas maneras hay que seguir avanzando en pos de buscar alguna de estas soluciones que son las que yo planteaba hace un rato.

Preguntas a Claudia Maldonado

- ¿No me queda claro en qué medida la sociedad civil, tratándose de un país con la diversidad cultural que tiene México, y el Estado interlocuta con los distintos instancias, organizaciones como para confrontar las políticas?

Les comento que en Ecuador hace rato se están desarrollando muchos sistemas de evaluación de políticas públicas y hay tensiones que como observadora veo de afuera y me parecen muy interesantes, tensiones como que el discurso político del presidente es contra el liberalismo y al mismo tiempo lo que se implementan sistemas muy neoliberales si se quiere ser muy fiscalistas en el sistema, que cada programa tiene por ley que el criterio es costo beneficio. Un poco el discurso presidencial, es saber el uso de cada peso, cuanto le sacamos de beneficio.

- La pregunta que quisiera hacer a ustedes dos (a Claudia y a Ignacio) es sobre el dato que dio usted, cual es el valor de la evaluación, cuanto es el costo del mismo? ¿cuánto el Estado está dispuesto a invertir en evaluación?. , porque es un costo obviamente, y más personal, más recursos humanos que inviertas. Vas a tener más posibilidades de aprendizajes porque hay veces que los políticos tienen ideas poco realistas y quieren probar el beneficio de cada peso cada dólar pero no están dispuestos a invertir nada en evaluación. Entonces si existe alguna idea de cuánto el sistema como tal costaría.

Respuestas de Claudia Maldonado

Primero quisiera retomar un énfasis que hizo Ignacio y que comparto. No estoy planteando que todo se vale y que cualquier metodología vale, es una preocupación muy similar a la de Ignacio dado que tenemos un grado de institucionalidad firme, un grado de uniformidad y un presupuesto y una ley que obliga a la evaluación independiente externa anual. Entonces, ¿Cuál es el siguiente paso? Pero no es un salto al vacío, es a partir de un mínimo de institucionalidad, que permita diversificar un sistema, pero con un núcleo duro, que es la ley, las metodologías y las reglas claras del juego para evitar la apertura de cualquier tipo, Digamos que compartimos la misma base con Ignacio.

En el caso de México todo, el tema de la sociedad civil, tiene que ver con la lógica de la movilización social para la transición a la democracia, los que empezaron como grupos de movilización de derechos políticos. Ahora tenemos grupos de las organizaciones de la sociedad civil que están especializados en la evaluación por temas que nos preocupan particularmente a los mexicanos; seguridad pública, uso clientelar de los programas sociales y pobreza rural por ej.. También hay una proliferación de programas que tienen un sesgo federal, generalmente tienen un sesgo urbano y de las grandes ciudades del país, allí hay observatorios ciudadanos de políticas públicas. Tercero hay programas como el Programa de Inversión Social en el que se concursan fondos públicos desde la sociedad civil, para implementar programas diseñados por la sociedad civil. Allí hay fondos públicos, diseño público e intervención exógena, por ende es ideal para ver el antes y después para ver si logramos el modelo de cambio social. Son tres ejemplos, no es un cambio de paradigma ni nada, son cosas modestas, hay presupuestos, hay cogestión hay mucha participación de la sociedad civil en áreas de políticas públicas, que son particularmente sensibles. Y ahí la lección para la socialización es que los grupos que tienen la legitimidad y el capital no tienen la experiencia técnica para ser interlocutores legítimos desde el Estado. Y el Estado tiene una ley de acceso a la

información pública y metodologías rigurosas de evaluación que van desde el diagnóstico a la evaluación experimental de impacto, y ahí hay una asimetría de información brutal, que podría resolver al bien público de los sistemas de evaluación y monitoreo, si socializamos este lenguaje. El que tiene la causa, el motivo, tiene la información básica, tiene la demanda local, tiene la legitimidad, no tiene lenguaje para ser interlocutor, porque desde el gobierno está el dato que nadie entiende fuera del gobierno, para refutar, para justificar cobertura, justificar asignación, etc. Ahí me refiero al tema de socializar más. En el caso de México lo hemos visto y hemos tenido experiencias bien interesantes tanto de retroalimentación de los sistemas nacionales de estadísticas, y los sistemas de monitoreo de algunos programas y áreas de políticas públicas, las más sensibles, ojo, no todas. La seguridad pública, los temas que nos preocupan, que sean retroalimentado por demanda de la sociedad civil y movilizando nuevas interpretaciones, desde perspectivas locales. Les doy un ejemplo hay un índice de víctimas de homicidio por la inseguridad pública, en los últimos seis años hay 6000 muertos del crimen organizado. Organizaciones de la sociedad civil promovieron un índice de victimas invisibles, lo que hace es estimar con el perfil demográfico del desaparecido el costo social de una muerte. Para no hacerles el cuento largo, el Sistema Nacional de Información Pública incorporó algunas consideraciones que se movilizaron desde el movimiento de víctimas del crimen organizado y personas desaparecidas y el propio Sistema Nacional de Estadísticas les dio datos que ya están en la página de la web y están en el censo y el conteo de población, pero que no estaban socializados en la organizaciones de la sociedad civil. Y que son importantes para el tipo de evaluaciones o de valoraciones que ellos hacen desde el campo, de lo que está pasando con la seguridad en el ámbito territorial, ya que, ojo los problemas no son nacionales en el sentido estricto del término, tienen nombre, apellido, región, etc.

¿Para qué sirve la evaluación?

Es el talón de Aquiles de muchas cosas, si no sirve para engrampar el presupuesto porque es político, ¿qué hacemos con ello?, un ejemplo desde la perspectiva mexicana. Muchos de los errores de la política pública, que se identificaron en este proceso gradual (porque ha sido accidentado y costoso) no son errores, son capturas del Estado por la lógica de la economía política. Los subsidios agrícolas no son regresivos porque nadie se dio cuenta, son regresivos porque hay grupos de poder muy bien organizados que tienen acceso privilegiado a los presupuestos públicos y son cien productores terratenientes en el norte del país.

Estos sistemas de evaluación y monitoreo han evidenciado condiciones de economía política que estaban debajo de la mesa antes de que esto se hiciera público. Y la

prensa y las organizaciones, los perdedores de la política pública, las organizaciones de los campesinos que estaban excluidos de este tipo de programas, por la lógica de selección y focalización, se fueron movilizando. Muy gradualmente, un programa, como el caso del Procampo, ha generado cambios en sus Reglas de Operación, para revertir la regresividad. Hay subsidios disfrazados que están en los sistemas de educación. Creo en la publicidad de esta información (y no estoy hablando del ciudadano total ni que todos los ciudadanos nos levantamos en la mañana a monitorear el presupuesto público o que todos los ciudadanos somos maestros en políticas públicas o doctores en economía) A lo que me refiero es que la disponibilidad de este tipo de información, la evidencia de este tipo de problemas de políticas públicas, activa procesos políticos que pueden purificar algunas intervenciones cuyos errores no tienen origen técnico, si no tienen una lógica de negociación política. Y si los mexicanos aceptamos que todo el presupuesto de desarrollo rural sea regresivo y nos parece bien, esa es otra discusión, pero ya sabemos, ya tenemos información. Y los partidos políticos se tienen que hacer cargo de eso. Cuando se negocia el presupuesto, nos tenemos que hacer cargo de eso, que cada peso que va al campo, nos aseguramos que el 85 % llegue primero a productores ricos y cero a los productores o al que hace desarrollo de auto consumo. Yo creo mucho en la utilidad de la evaluación pero estoy convencida de que está increíblemente subutilizada, todo lo que se ha gastado, toda la información que está ahí no está utilizada. Y no está utilizada precisamente porque no se bajan esas barreras de acceso de lo social, de lo político, de la prensa que tiene que ver con el lenguaje técnico en el que algunas de estas evaluaciones se expresan. Todos los resultados científicos tienen explicaciones de políticas públicas y se pueden expresar en lenguaje común y ese salto no lo va a dar el evaluador y no lo va a dar el operador, lo tienen que dar los actores externos y ahí creo que está la promesa.

Acerca del tema del gasto de la evaluación de impacto, no tengo el dato agregado. El presupuesto de las evaluaciones, sale de cada unidad administrativa, en México. Tenemos una regla implícita que está incluso en la ley, que ningún programa puede gastar más de ocho por ciento de su presupuesto anual en una evaluación, perdón más de dos por ciento, y eso es un estándar que surgió en del Programa Oportunidades. Estos costos eran altísimos al principio, porque no habían sistemas de información; entonces para todo había que hacer levantamientos carísimos para hacer líneas base. A medida que avanzamos en el sistema de información, incluso las evaluaciones de impacto ya se pueden hacer con la información derivada del monitoreo, y no contratar a unos expertos que van y levantan con todos los costos que eso implica, se van disminuyendo los costos. Pero no tengo el dato, ha sido muy importante pero son costos decrecientes con tasas de rendimientos crecientes del costo de la información y de la utilización de la información que existe.

En el tema de las tensiones también esta abrir la información. ¿Dónde están las prioridades?, las prioridades no están en las declaraciones, están en los presupuestos y en los datos de resultado. Todo eso es información de evaluación, y la conexión de todo eso, de la política pública requiere debate público fortalecido; que insisto no parte del ciudadano total de la polis griega, sino se activan los intereses y contrapesos con mejor información sobre las políticas públicas, no resulta.

Respecto del enfoque fiscal es súper importante. Tenemos que valorar no sólo si los programas tienen efecto distinto a cero, lo que hace una evaluación de impacto estándar, el asterisco famoso, el efecto es distinto a cero estadísticamente. El siguiente paso es cuanto me cuesta y qué alternativas tengo. Porque hay cosas que el Estado tiene que hacer a cualquier costo, y ahí las preguntas son distintas. Hay cosas que los Estados solo pueden hacer sujeto a criterios de verificación empírica de los efectos reales estrictamente atribuidos al programa, son preguntas distintas. Pero insisto, la decisión de políticas públicas sale de la discusión metodológica, la discusión metodológica te da la credibilidad y el rango o validez del enunciado que se deriva del esfuerzo de la investigación evaluativa.

Preguntas a Ignacio Irarrázaval

- Usted dice que Chile está muy avanzado en los temas de evaluación, yo lo que siento y esa es la inquietud en realidad, es que hay voluntad de trabajar mucho pero desde lo teórico, ¿qué hacemos, cómo lo hacemos, qué metodologías? Pero no en la utilidad de la evaluación de las políticas públicas o ¿en qué medida ha contribuido a disminuir los problemas sociales que nuestros países tienen? ¿cómo hacemos para que la evaluación aporte en ese sentido?
- Ignacio formula como crítica al sistema que había antes en Chile, el excesivo formalismo, la baja mirada estratégica de aprendizaje institucional y dificultades de coordinación. Me gustaría entender ¿cómo esos problemas que tú mencionas se resolverían en esta nueva institucionalidad que proponen? Me gustaría saber, ¿cómo todos esos problemas se resolverían con esa nueva institucionalidad que proponen?, porque si entendí bien la nueva agencia no evaluaría, solo generaría metodología, capacitaría actores y el que evaluaría sería el propio servicio público, En esta evolución pública me imagino que ellos evalúan y lo pregunto a raíz de algunas experiencias como la propia australiana donde normalmente la evaluación está ligada al deseo político,

entonces hubo un cambio. Australia tenía un rol en la evaluación, tenía un rol en relación a la aplicación de metodología y después hubo un cambio donde todo fue mucho más descentralizado, orientado a que los propios servicios públicos evalúen, sean capaces de rendir cuenta, etcétera. Pero, después hubo harto análisis mundial al respecto sobre ¿cómo se perdió la función de evaluación dado que se descentralizó mucho?. Puede tener sus virtudes pero también tiene sus problemas en un país como Australia, pero que no es Chile. Incluso después se tuvo que volver a esta cosa como más centralista, en Australia. Entonces me gustaría entender un poquito ¿cómo recojo esas críticas y como se abordan con esta nueva institucionalidad también?

Respuestas de Ignacio Irarrázaval

Parto en desorden la Dirección de Presupuesto, en evaluación debe tener un gasto de 4 millones de dólares anuales, pero metiendo los funcionarios no los que subcontratas. Bueno entre dos y cuatro millones de dólares. Ahora debe ser un costo mayor y depende de cómo evalúas el costo. Hay un costo de funcionarios del Sistema Nacional de Inversiones que es bastante, los funcionarios están metidos en eso, a nivel central y también a nivel descentralizado. Hay una cosa interesante que el GAO en los Estados Unidos, ellos hacen un reporte de la efectividad que se genera con las evaluaciones. Esta recomendación significa tantos recursos disponibles adicionales para programas efectivos. Es bien interesante porque el GAO hace ese reporte y muestra materialmente para qué está sirviendo la evaluación en un sentido más cuantitativo, y respecto de la utilidad de la evaluación.

Y aquí junto las dos preguntas, la sensación que nosotros tenemos es que se ha instalado una cultura de evaluación en Chile, por lo menos los funcionarios públicos que administran los programas están preocupados de la evaluación. Pero muchas veces, como lo ponía un poco en el ejemplo, la evaluación funciona, es un track por separado y no está en el corazón de la gestión del programa. Lo que tu decías, lo que pasa muchas veces es que la evaluación es bastante parcial, es bastante "al programa". Entonces, en el caso chileno se tiene una evaluación que se llama la evaluación comprensiva, que mira toda un área de intervención, pero en general son evaluaciones con un foco más programáticos la visión de política, tenemos cuatro programas que apuntan a la innovación en la agricultura ¿cuánto realmente se ha avanzado en la innovación a la agricultura? Están esas evaluaciones comprensivas

pero yo diría que no hay una mirada muy comprensiva, y eso es una de las críticas que nosotros hacemos. Es una mirada muy programa a programa.

Es difícil saber cuándo hay una evaluación de impacto rigurosa, puedes decir cuándo aportó un programa a la superación de la pobreza. Va a ser súper difícil poder aislar los efectos y la mirada más global, muchas veces la perdemos. Respecto al excesivo formalismo del foco sectorial, esas son las críticas que nosotros recogimos en las entrevistas y eso está así. Ahora la propuesta nuestra es totalmente discutible, ojo lo que yo quiero decir que lo que nos interesa es el fondo, más que si esto es un organigrama, así o asa. Y ahí sí, a lo mejor no me expliqué bien, la agencia sí evaluaría, pero lo que sí nos interesa, es que la repartición evaluada o el programa evaluado se incorpore en la evaluación desde un principio y sea parte del proceso evaluativo, que no sea visto en la evaluación como un offsider, que viene este grupo de expertos, gente sabia bajada del Olimpo. Estoy ironizando, vienen de la academia a evaluar y me entregan un reporte, lo leo me asusto, lo guardo, lo leo, me asusto, abala mi gestión, lo levanto. Aquí la idea es que la institución sea parte activa del proceso y para eso creamos este comité de seguimiento de las recomendaciones y la idea es darle sentidos que orienten la implementación.

En otro estudio que hicimos, muchas de las recomendaciones que se dan sobre los procesos actuales de evaluación, se dice "oiga gracias por su recomendación pero es que no tengo el dinero, esto no depende mi", etc. O sea no es que los que reciban la evaluación sean tontos. Dicen realmente gracias por su recomendación pero "no lo puedo implementar porque no tenía la plata, esto es decisión política, etc.". Entonces, por eso pensamos que hay que incorporar a gestores, a los ejecutivos, al programa desde un principio. Esto parte de decisiones políticas que es cuestionable, de este comité de ministros, que señala: quiero evaluar este programa porque es importante para mi programa de gobierno y por lo tanto me interesa saber realmente qué está pasando con eso. Entonces, hay una decisión política de analizar ese programa también, esto tiene que ser funcional, no es la asepsia pura de la academia. O sea a mí me gustaría tener miles de datos y ser financiado para hacer miles de evaluación, pero aquí hay un objetivo político. También, me interesa cumplir con mi programa de gobierno y este programa es clave para mi programa de gobierno y quiero que se evalúe con especial foco. Entonces, la evaluación si la hace gente externa, y en verdad lo que estamos proponiendo no es tanto más que darle un poquito más de mayor autonomía, de control de gestión a las organizaciones ex–post. La propuesta sigue un poco la modalidad actual, pero se incorpora desde un principio la Agencia, el programa evaluado, en el proceso de evaluación más allá de los términos de referencia, en la discusión, en todo el desarrollo de la evaluación, de manera que se apropie de todo el proceso, eso es un poco la puesta que nosotros estamos haciendo.

ISBN obra independiente:

978-956-353-688-1

Santiago de Chile, marzo, 2014