Evaluación y contraloría social:
Un imperativo democrático.

Andrea Peroni

Carolina Guerra (comp.)

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

2011, Santiago de Chile
www.evaluacionpoliticaspublicas.com

Patrocinio

Departamento de Sociología
FACSO
Universidad de Chile

Red de seguimiento, evaluación y sistematización en América Latina y el Caribe
ReLAC

FLACSO
CHILE

INDICE

Presentación.....4

Conferencia inaugural – -Nuria Cunill-.....7

Capítulo I: MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS 14

Capítulo II: INSTITUCIONALIDAD Y ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS PLATAFORMAS PROGRAMÁTICAS DE LOS CANDIDATOS PRESIDENCIALES 30

Capítulo III: EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN EN LOS MINISTERIOS Y SERVICIOS PÚBLICOS NACIONALES.....49

Capítulo IV: EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN EN LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES: SEGUIMIENTO DE METAS MUNDIALES.....67

Capítulo V: EVALUACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL.....82

Capítulo VI: INNOVACION EN EVALUACION. 111

Conclusiones: “CONTAMOS CON EVALUACIONES, ALGUNOS EJERCICIOS DE CONTRALORIA, PERO POCOS DESDE LO SOCIAL” 125

Presentación

Existe un amplio consenso en la importancia que ha adquirido la función de evaluación en el campo de las políticas públicas. Desde la recuperación de la democracia y de la mano de la Modernización del Estado, la evaluación de las Políticas y Programas se ha ido desarrollando como un instrumento que mejora no solo el uso los recursos públicos sino también los diagnósticos, diseños programáticos, implementación e impactos de las políticas.

El desarrollo metodológico e institucional alcanzado en torno a la evaluación de las políticas públicas, exige una continua reflexión e intercambio de experiencias para enfrentar nuevos desafíos.

En este contexto, es oportuno el análisis de los procesos evaluativos, considerando que al respecto hay dos perspectivas deliberantes que deben dialogar: la del Estado y la de la sociedad civil. Para abordar tales puntos de vista sobre la evaluación, la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Chile, miembro de la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de América Latina y El Caribe (ReLAC)[1], organizó en conjunto con la Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales en Chile (FLACSO-Chile)[2] el Seminario: *Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático*, que ese llevó a cabo entre el 18 y 19 de Noviembre del 2009. Nace a partir de lo anterior la presente publicación que contó con el apoyo del Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.

El presente documento reúne las ponencias presentadas en el seminario y promueve el intercambio de experiencias, métodos y perspectivas de evaluación implementadas tanto desde el Estado como desde la sociedad civil. El texto comienza con la presentación magistral a cargo de la Doctora Nuria Cunill acerca de una nueva lógica pública en relación a la Evaluación y la Contraloría social. La autora desarrolla la idea sobre cómo abordar una lógica pública que, a través de estrategias novedosas, tienda a la sinergia de todos los actores que participan en el dominio público.

El texto se organiza en capítulos que responderán a las siguientes preguntas:

---

1 La ReLAC es un colectivo orientado a contribuir al fortalecimiento de capacidades en seguimiento y evaluación y profesionalizar la función de evaluación en América Latina. Se origina en el contexto de la Asamblea inaugural de la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación (IOCE por sus siglas en inglés) llevada a cabo en Lima en marzo del 2003.

2 El Seminario se realizó en el contexto del Diplomado de Evaluación de Programas Sociales, dirigido por Andrés Palma y coordinado académicamente por Gloria Fanta. Contó con el cuerpo docente de la ReLAC.

¿De qué manera el Estado chileno ha incorporado el trabajo evaluativo en el análisis de sus propias prácticas? ¿Qué innovaciones teóricas y/o metodológicas ha implementado en los últimos años? (Capítulo I)

¿Cuál era la visión contextual de la evaluación y cómo incorporarán la contraloría social y otros elementos de la participación ciudadana en la evaluación y rediseño de políticas y programas en los programas de gobierno de las candidaturas presidenciales pasadas? (Capítulo II)

¿Cuáles son las diferentes instancias de evaluación de Políticas y Programas existentes al interior de las instituciones públicas? ¿Qué diferencias y novedades presentan, más allá del Sistema de Evaluación Gubernamental? (Capítulo III)

¿Cuáles son las metodologías que se utilizan para el seguimiento y evaluación de las metas de alcance intergubernamental? ¿Hasta qué punto comprometen a los estados? (Capítulo IV)

¿Qué cambios se requieren para considerar a la participación de la sociedad civil más allá de la "satisfacción del usuario"? ¿Cómo se puede integrar en nuestros enfoques de evaluación el factor participativo: diagnóstico, control social, evaluación, entre otros? (Capítulo V)

¿Cuáles son las características, novedades y desafíos de los enfoques alternativos que se están implementando en la actualidad? ¿Cómo aportan al binomio "evaluación – contraloría social"? (Capítulo VI)

A modo de corolario, se presentan las conclusiones sobre la información y discusión antes planteada, así como los desafíos y vacíos presentes en el ejercicio de la evaluación y la contraloría social.

Para abordar estos interrogantes se desplegó un diálogo académico, profesional, plural que abordó los alcances, matices y potencialidades de la evaluación desde las perspectivas de todos los involucrados en el contexto nacional pre eleccionario.

Finalmente, quisiéramos agradecer a cada uno/a de los expositores, quienes de manera desinteresada se atrevieron a reflexionar seriamente sobre su quehacer y a compartir sus experiencias y perspectivas al respecto[3]; a los miembros de la ReLAC-Chile que participaron en la organización del Seminario, en especial a Sergio Martinic, Felipe

3 Cabe señalar que varios expositores realizaron sus presentaciones desde las funciones públicas/privadas que desempeñaban en dicho momento (noviembre 2009), representando a sus instituciones. No obstante al momento de realizarse la presente publicación no todos continúan en sus funciones, por consiguiente no representa en esos casos la versión institucional actual (2011).

de la Vega, Iván Vásquez, Ana María Correa y Rodrigo González; así como a Andrés Palma, Gloria Fanta y Andrea Araneda quienes en ese momento desempeñaban funciones en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Chile. Sin el aporte de cada uno/a de ellos el Seminario no podría haberse realizado con la calidad temática con la que transcurrió. Por último, agradecemos el respaldo y aporte económico realizado por el Departamento de Sociología para poder editar las ponencias y efectuar la presente publicación, gestiones realizadas en el periodo conducido por el profesor Claudio Duarte como Director del Departamento.

Andrea Peroni

Coord. ReLAC-Chile

Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas

Académica Dpto. Sociología - Universidad de Chile

Carolina Guerra

ReLAC-Chile

Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas

Docente Dpto. Sociología - Universidad de Chile.

Santiago de Chile, invierno 2011.

Conferencia inaugural

EVALUACIÓN Y CONTRALORÍA SOCIAL: HACIA UNA NUEVA LÓGICA PÚBLICA

CUNILL, NURIA.[4]

El presente artículo desarrolla la idea de cómo abordar una nueva lógica pública a través de estrategias que tiendan a la sinergia de todos los actores que participan en el dominio público.

Palabras clave: contraloría social, sector público, lógica pública, integralidad, evaluación.

Introducción:

La contraloría social es un tema que en las dos últimas décadas, ha comenzado de fuertemente a legitimarse en el discurso y en la práctica de algunos Estados latinoamericanos. Se puede constatar la explosión de organismos, sobre todo de vigilancia social o de contraloría ciudadana, creados en muchos países vinculados a distintos de asuntos públicos.

Por otro lado, sabemos que existe un desarrollo de organizaciones sociales que comienzan a especializarse en el monitoreo, la evaluación de políticas y la gestión pública. Al lado de estas existen dos temas emergentes y que en principio ofrecen mayor oportunidad a la contraloría social.

---

[4] Doctora en Ciencias Sociales (Universidad Central de Venezuela) y Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas (Universidad de Chile). Durante 22 años dirigió el Programa de Estudios e Investigaciones y el Programa de Documentación, Información y Producción Editorial en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. Actualmente es Asesora Especial de ese organismo y es la directora de la Revista del CLAD Reforma y Democracia. También es investigadora en temas vinculados a las relaciones Estado-sociedad, y ha realizado misiones de consultoría en la mayoría de los países de la región. Tiene una amplia trayectoria académica y ha sido invitada como conferencista en diversas instituciones de Iberoamérica. Es autora de: "Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social" (1997, español; 1998, portugués); y "Participación Ciudadana. Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos" (1991), entre otras publicaciones de relevancia internacional.

Primero, el surgimiento (al menos en el debate público) de las *políticas públicas con enfoque de derecho*. Esto, porque se ha recuperado la noción de *universalidad* y por ende de equidad y no discriminación en la política social. Se asume que, en el marco de los derechos, una política social debe tener el atributo de la *exigibilidad*.

La emergencia de este tipo de políticas pone el asunto de la contraloría social bajo un nuevo foco: La contraloría como derecho ciudadano, la contraloría social como construcción de ciudadanía. Para ello se tiene que enfrentar a lo menos tres importantes desafíos: *la integralidad*, *la sinergia* entre el Estado y la sociedad, y en tercer lugar, el de una *nueva lógica pública* que revalorice, a su vez, la noción de lo público y en particular el servicio público.

Integralidad

Al respecto existen dos cuestiones que en la práctica dificultan la contraloría social y su vinculación con la evaluación. La primera, que es ineficaz pensar en mecanismos de contraloría social que no se vinculen en sí mismos al ciclo completo de las políticas públicas. Hay que conectar la contraloría con la evaluación de las políticas y los programas. Definir cuál es el cambio social al que se quiere aproximar con un determinado programa o con una determinada política. Segundo, cuáles son los resultados que se están consiguiendo en esa dirección. Y tercero, cuáles son las medidas y/o decisiones que conducen a esos resultados. Si se considera este asunto, resulta evidente la conexión de la evaluación con los procesos de diseño de las políticas. Mal puede haber una evaluación integral, mal puede existir una contraloría social abocada a evaluar políticas y programas sociales si a su vez ella no se conecta con los propios procesos de diseño de esos programas y de esas políticas.

Entonces el primer desafío de la integralidad pasa precisamente por tomar conciencia de esta necesidad. Evaluación, sí, pero desde el diseño, formulación y participación en los procesos de planificación.

El desafío de la integralidad hace referencia a que la contraloría y su vinculación con la evaluación y diseño de políticas y programas debe ser parte de la institucionalidad social completa. Esto, aparentemente no significa nada nuevo. Pero hay que considerar que actualmente la institucionalidad pública que existe en Chile es radicalmente distinta a la que había veinte años atrás. Y es tan radicalmente distinta, que hasta la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

comenzó a sugerir que en vez de hablar de sector público, se hablase de dominio público, tomando la palabra prestada, por cierto, de otros ámbitos.

¿Qué quiere significar la OCDE? Que el sector público ha cambiado, y por lo tanto, no puede ni siquiera ser denominado de la misma manera. El sector público ha cambiado en el sentido de que actualmente no sólo está constituido por aquellos organismos propiedad del Estado y/o controlados por él, sino que está, sobre todo, constituido por servicios financiados directa o indirectamente por el Estado pero que están en manos de agentes privados. En América Latina, esta realidad ha sido particularmente crucial. Y que si no se toma en cuenta, se corre el riesgo de hacer ejercicios sesgados y, probablemente, no debidamente trascendentes.

En nuestra región, el dominio público, paradójicamente, ha crecido más y más rápidamente de lo que lo ha hecho en los países mentores de los procesos de reforma que le han dado espacio a este nuevo tipo de situación. Hoy, hasta el propio Banco Mundial lo reconoce: existen muchos más servicios públicos en manos privadas que en manos públicas estatales. Más aún, existen servicios en manos de entes mercantiles cuya lógica natural, obvia y legítima, es la acumulación de ganancias. Se tiene básicamente servicios traspasados al área privada mercantil, destacándose que estos servicios son centralmente del área social, vale decir, aquellos que más vinculación tienen con la construcción de ciudadanía social. Asumir esto significa tener en cuenta el desafío de la integralidad.

Supone, por cierto, algo que resulta probablemente más obvio: pasar de una contraloría que hasta ahora ha estado radicada fundamentalmente en programas[5] que intentaron desarrollar lazos orgánicos con la contraloría, pero concentrándose en la evaluación de los programas. Y ha quedado demostrado en distintos estudios que esa visión sesga a la contraloría social, porque precisamente se zanjan en los servicios públicos relacionados con los programas. Hay que recordar que son programas que buscan derivar a la población más vulnerable hacia la entrega de servicios en salud, educación, etc. Y por ello son condicionados.

Lo peor es que algunos estudios muestran que existen mecanismos -por lo menos- razonablemente apropiados en lo que respecta a la ejecución de los programas, pero que a la vez tienen ausencia total de contraloría social sobre los servicios. Entonces se produce una ruptura importante, incluso reconocida en los programas de transferencia condicionada más significativos de la región: buen programa, mal servicio; que finalmente deviene en la *no construcción* de ciudadanía.

[5] Como los de transferencia condicionada: “Oportunidades” en México, “Chile Solidario”, “Bolsa Familia” en Brasil, etc.

Construcción de Sinergias

El segundo desafío es el de la construcción de sinergias entre el Estado y la sociedad respetando las autonomías. Esto se debe subrayar con particular énfasis, porque cuando hablamos de contraloría social, no estamos hablando de cualquier forma de participación ciudadana: si existe un requisito sine-qua-non de la contraloría social, ese es autonomía respecto del Estado. Por ende, al decir "sinergia", hay que remarcar la noción de autonomía.

La sinergia es un desafío clave, fundamentalmente porque la contraloría social para ser eficaz necesariamente debe tener consecuencias sobre los entes públicos y privados que se encargan de prestar o proporcionar bienes y/o servicios públicos; consecuencias en el sentido de poder modificar la acción con base en la información que proporciona la contraloría social. Si no hay consecuencias estamos frente a ejercicios vacíos de contenido, con todo el peligro que supone el pervertir una importante práctica a través de la pérdida de su eficacia. Así, para que existan a su vez consecuencias, la contraloría social tiene que disponer de recursos de poder, la mayoría de los cuales a su vez requieren ser consagrados legalmente por el Estado de manera tal que, tengan la fuerza suficiente para generar consecuencias.

En ese sentido, se hace evidente la complementariedad. Hay que partir de la base de que la contraloría requiere por un lado recursos indirectos y, de otro lado, recursos directos. Y la mayoría de ellos necesitan, como se decía, consagración legal.

Algunos ejemplos de recursos indirectos: *el poder de denuncia*. El poder de denuncia es el que más –evidentemente- se puede vincular a la contraloría social. El poder de denuncia también requiere ser instituido, tanto como aquellas acciones ciudadanas de interés público, que cada vez muestran tener mayor impacto en la eficacia de la contraloría social. No es casual que comience a ser reivindicado desde la propia sociedad la necesidad de la institución de derechos de protección, amparo, tutela, etc. Y no sólo referidos a determinados ámbitos, sino a todos los ámbitos de las políticas sociales. En Chile aparece consagrado sólo el derecho de protección. A su vez, restringido a los derechos civiles. Por lo tanto, los derechos sociales -en el contexto específico chileno-, no tienen un derecho de protección y por lo tanto es por la vía de los derechos civiles que habitualmente se puede acceder a ellos.

Cuando destacamos el poder de denuncia como los distintos recursos que generalmente se interponen ante una autoridad judicial (como amparo, cumplimiento,

protección, tutela, etc.) queda claro que esos recursos, para que existan, tienen que estar consagrados legalmente.

Ejemplos de recursos directos: también requieren ser consagrados (en su mayoría) por la institucionalidad Estatal y/o requieren de la activación de ella. La sinergia se da en ese doble sentido. Entre los recursos directos, vale decir, que son apropiados o que pueden ser apropiados por la sociedad en sí misma, está el poder de la certificación o el poder de la asignación de recursos.

El poder de la asignación de recursos está asociado a la figura de los presupuestos participativos, pero existen también muchos otros diseños institucionales que suponen activar el poder de asignación para la sociedad. Este tipo de poderes (certificación, asignación, veto) son poderes que también requieren tener un respaldo normativo para generar el piso a su activación. Con esto no se dice que la consagración legal sea la única condición de su existencia. No lo es. Pero sí es una condición necesaria que da cuenta, precisamente, de la posibilidad y de la necesidad de una sinergia entre el Estado y sociedad. Se tiene que caminar en pos de la consagración de poderes de influencia que hagan factible la real incidencia ciudadana en la institucionalidad pública y se debe ser capaces de complementar, como sociedad, a toda la nueva institucionalidad que se está creando en América Latina en pos de la rendición de cuentas. Se sabe que, con distintos énfasis al día de hoy, existen bastantes nuevas figuras, como las defensorías del pueblo, los tribunales de ética, etc., en donde la relación potencia a unos y a otros.

Una nueva lógica pública

El desafío de una nueva lógica pública es más complicado. Es un desafío que probablemente requiere de un tiempo más o menos largo para ser enfrentado, pero que también es un desafío insoslayable, porque el problema es cómo dotar a la ciudadanía de un derecho para mejorar su incidencia en las políticas, en los programas y en los servicios públicos, de manera que ellos generen más justicia y más equidad. Si centramos el problema en ese asunto no basta con propender a la integralidad, o la creación de sinergias si se es capaz de repensar la lógica que hemos estado construyendo -consciente o inconscientemente- en los últimos años en torno a lo público. Lo público ejercido por el Estado, lo público ejercido por entes no estatales públicos, pero además, lo público ejercido por entes mercantiles.

Aquí hay dos cosas, probablemente importantes. Primero, tener en cuenta que las reformas institucionales han, y con bastante éxito, logrado introducir la lógica del mercado en el propio sector público. Actualmente es un hecho que está instalado en

nuestras realidades. La instalación de la lógica del mercado en el sector público en sí mismo se traduce en dos cuestiones que son importantes: una conexión absoluta entre cálculos privados particulares de individuos o particulares de grupos y mediciones. Nos movemos por cálculos individuales. Los incentivos que se han creado en América Latina tienden a esta premisa. Y por ende, son incentivos que apuntan precisamente en esta dirección. Las mediciones que se hacen a través del seguimiento y la evaluación son consistentes con esta lógica.

Junto a esto, tenemos una sobrevaloración de las mediciones que irradia incluso a aquellos entes públicos no estatales que desarrollan o ejecutan servicios públicos y que, llevados por esta lógica o arrastrados por esta lógica son compelidos a abandonar las ventajas comparativas que ellos pueden ofrecer para el fortalecimiento de la institucionalidad pública. Por ejemplo: en estos momentos, las organizaciones sociales que proveen servicios públicos con criterios financieros contables, con espacios temporales de no más de un año y en general con metas sólo de orden cuantitativo. Nada de eso permite recuperar lo que se supone es el gran valor de lo público y lo estatal, que es el de crear, junto con la producción de bienes y servicios, organización social. La *organización social* no es medible en un corto plazo, no es medible a través de metas cuantitativas y menos a través de abordajes financieros o directamente tecnocráticos.

Junto a la sobrevaloración de mediciones y de mediciones cuantitativas en general, existe el problema de que se está poniendo mucho más énfasis en indicadores de productos, con una tendencia a “ritualizar” los indicadores. Al punto de que al día de hoy, muchos ya no usan los indicadores para gestionar, sino que gestionan para los indicadores. Y gestionar para los indicadores es caer en un juego que hace confundir los medios con los fines y que produce un efecto perverso respecto a los objetos de atención.

Conclusión

El planteamiento de la integralidad, Sinergia entre el Estado y la sociedad y repensar la lógica que se ha ido desarrollando en lo que son los patrones de relaciones y configuración de la institucionalidad pública requiere de una nueva institucionalidad pública, que no se agote en el Estado, pero que ciertamente considere al Estado como un actor clave.

La institucionalidad pública debe estar asentada exactamente en lo público, que no es igual a lo privado. Una institucionalidad pública tiene que ser capaz de generar eficiencia, pero equidad también, asumiendo que ambas no son incompatibles y que a

veces sí se pueden juzgar en términos dicotómicos, a través de la lógica mercadotécnica.

Por otro lado hay que asumir que el papel de la institucionalidad pública actual es crear interdependencias, porque los resultados, cualquiera que sean (sobre todo los resultados del desarrollo) dependen de muchos tipos de actores. Entonces, si se crean -a través de lógicas mercadotécnicas- fracturas o competencias que disocian en vez de crear lazos que unan, se está cumpliendo mal la tarea. Estos son tres desafíos que son difíciles, pero en absoluto imposibles de asumir.

Capítulo I: MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Coordinador: Felipe De La Vega

Las últimas décadas han estado marcadas por el concepto de modernización del Estado. A través de éste, las administraciones públicas y la sociedad civil en general, han incorporado en su lenguaje y prácticas algunos conceptos y metodologías que identifican este proceso. Uno de los elementos que han adquirido mayor relevancia, son las instancias de evaluación de las Políticas Públicas, las que explicitan y definen su labor en base a la consecución de resultados esperables desde el Estado y la ciudadanía.

¿De qué manera el Estado chileno ha incorporado el trabajo evaluativo en el análisis de sus propias prácticas? ¿Qué innovaciones teóricas y/o metodológicas ha implementado en los últimos años? ¿Qué semejanzas y diferencias, de enfoque y de prácticas, existen entre las diferentes instituciones públicas que han liderado la labor evaluativa dentro del Estado?

- Rogers, Roy - Jefe del Departamento de Asistencia Técnica de la División de Control de Gestión Dirección de Presupuesto - Ministerio de Hacienda.
- Abedrapo, Eduardo - Subsecretario del Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN.
- Contreras, Víctor - Coordinador de la División de Coordinación Interministerial de la Secretaría General de la Presidencia

I.1. "SISTEMA DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL"

ROGERS, Roy. Jefe del Departamento de Asistencia Técnica de la División de Control de Gestión Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

Resumen: Los contenidos que se desarrollarán en el artículo son los siguientes: Sistema de Evaluación y Control de Gestión y sus desafíos; definiciones estratégicas e indicadores de desempeño; y evaluación de programas institucionales propiamente tal. Todo esto, vinculado al tema de la Modernización del Estado.

Palabras clave: Estado, modernización, objetivos estratégicos, control de gestión, sistema de evaluación, indicadores de desempeño, programas gubernamentales.

Introducción:

El Sistema de Evaluación y Control de Gestión se inicia formalmente, como un sistema, en el año 2000 y ha sido desarrollado de dos fuentes.

Los insumos para elaborarlo están marcados por las funciones propias de la Dirección de Presupuesto, asociadas a la formulación presupuestaria. Frente a ello existe una necesidad de generar instrumentos e información como una fuente empírica de conocimiento y aprendizaje.

Pero más que desarrollar un ejercicio académico en esta materia, la tarea es gobernar y, por lo tanto, la información e instrumentos que se generan, están asociados a las necesidades de gobernar y dar repuesta, aquí y ahora, a necesidades, que surgen de demandas políticas, de necesidades política de la autoridad.

El objetivo que tiene este sistema es generar información de desempeño e introducir prácticas de mejora del gasto. Estamos construyendo los elementos para llegar a decir que se está ante un presupuesto por resultados, porque eso requiere no sólo un diseño, una ley, un decreto o una resolución; eso requiere un trabajo significativo al interior del Estado o del dominio público, para poder llegar a decir con propiedad, que tenemos un presupuesto por resultados. El objetivo de esto es lograr la eficiencia en la asignación de recursos. La misión de la Dirección de Presupuestos está asociada a los recursos y por eso el interés se centra en que la asignación de éstos sea la más eficiente posible, como también su uso.

Sistema de la DIPRES

El ciclo presupuestario, es lo que rige a la hora de diseñar este sistema, tiene que ver con los siguientes componentes:

Formulación del programa y del presupuesto. Este proceso es largo y complejo, ya que en la DIPRES se opera con ciclos distintos, en Abril se comienza a pensar en el presupuesto del año siguiente, entonces se trabaja con disociaciones de tiempo. Es un proceso de evaluación interna, con información que viene de los servicios, y posteriormente un proceso de discusión en cada uno de los servicios, en cuanto al estado de avance, sus propuestas, etc. Y eso termina con la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso, donde se inicia la etapa de discusión y aprobación.

Este sistema de control de gestión que se ha ido construyendo considera algo que ya Víctor Contreras mencionó en otro artículo, como son las definiciones estratégicas. Este es un tema relevante, ya que cuando se quiere evaluar, lo primero que se debe hacer es ponerse de acuerdo con el otro sobre cuál es su tarea, cuál es su misión, cuáles son sus objetivos. Son estas definiciones estratégicas, que consideran la misión, los objetivos estratégicos, y un concepto denominado producto estratégico, subproducto y producto específico para luego hacer hincapié en las poblaciones objetivo. Es un producto que es útil para objetivizar la discusión por los servicios públicos e identificar áreas de complementariedad y de duplicidad entre servicios. Las definiciones estratégicas constituyen un instrumento que ya tiene años. Los indicadores de desempeño se generaron en el año 93; se inició tratando de poner indicadores de desempeño, esta es un área donde hay un ámbito de mejora significativo.

Sobre las cosas nuevas que existen actualmente, se puede mencionar que el año 2007, en el Departamento de Asistencia Técnica de la División de Control de Gestión se ha creado un ámbito que se llama de “Asistencia Técnica”, donde en realidad lo que se hace es apoyar a los servicios públicos, cuando presentan su formulación presupuestaria. Vale decir, que cuando se produce el proceso de formulación presupuestaria, todos los servicios públicos presentan programas.

La pregunta que surge es cómo se define un programa, lo que no es un tema menor, sino un largo trabajo que llegar a definir un concepto de programa público. Esto, porque existen varias acepciones respecto al concepto de programa por lo que se ha hecho necesario un trabajo de ir definiendo o acordando lo que significa. El Departamento de de Asistencia Técnica de la División de Control de Gestión generó sus definiciones sobre lo que considerarían como programa público (están publicadas en la web institucional), toda aquella iniciativa es nueva y ayuda a la identificación de los

programas, lo que no es simple ya que este año, en el presupuesto 2010 se presentaron alrededor de 400 formularios “E”, el cual recoge la formulación de un programa, está la justificación, un diagnóstico, los objetivos y el marco lógico. Dentro de todos esos programas llegaron muchos clasificados como nuevos, pero al examinarlos no eran nuevos; lo que ocurrió es que llegó un nuevo gerente a la agencia y lo primero que hace es poner su impronta.

Por lo tanto, re-empaqueta el programa, lo redefine y dice “programa nuevo”. Cuando ya está mas o menos identificado, este cambia de color, formato, y ya no se puede evaluar, porque esta es una iniciativa distinta. Ante esta situación lo que se trata de hacer es, mediante un proceso de negociación es aludir que si la función es la misma, si recibió recursos para dicha actividad, esta no es una iniciativa nueva, necesariamente. Por lo tanto, de los 400 programas que se presentaron este año, se llega, limpiando por aquí y por allá, a un número razonable, en definitiva a 253, que revisamos en forma exhaustiva. Posterior a ello se emite una opinión respecto de si el programa está bien o mal formulado, cuáles son sus debilidades, y se entrega como un insumo para la toma de decisión presupuestaria. Esa información es de proceso interno, luego se informa al sector presupuestario si el programa tiene debilidades, y obviamente se toman decisiones políticas posteriores que pueden resolver, no obstante las debilidades, de implementar el programa. ¿Es eso malo? No, porque si un programa está orientado hacia un compromiso de gobierno, hacia una función que es fundamental que brinde el Estado, y el punto está en que quien diseñó el programa no lo hizo bien, por qué va a pagar el costo la población a la cual apuntaba ese programa.

En ese caso, una vez que ese programa tiene el financiamiento: Llega la Ley de Presupuesto aprobada y a ese programa se le realiza un proceso de asistencia técnica, donde se trabaja entre Enero y Marzo en el perfeccionamiento de su diseño, según un modelo existente en el Departamento. La asistencia técnica es una innovación y ha presentado resultados interesantes.

Existen también otros instrumentos, tales como el Fondo de Modernización de la Gestión Pública, no vale en esta ocasión profundizar en aquello, solo decir que es un instrumento de formulación presupuestaria, que es un fondo concursable. Además existen mecanismos de incentivo institucional, que son conocidos como “PMG”, Programa de Mejoramiento de la Gestión.

Estos sistemas han sido revisados. Es importante en la evaluación, que ésta sea independiente. La Dirección de Presupuestos y departamentos se ha sometido a la evaluación de organismos internacionales como la Organización de Cooperación del Desarrollo Económico, OCDE, los que han determinado que éste es un sistema avanzado, que obtiene información relevante de desempeño y que está, relativamente,

muy cerca o es muy comparable con lo que hacen los países desarrollados en la OCDE. Además entregan la recomendación de mantenerlo muy vinculado al proceso presupuestario.

Parecida es la recomendación del Banco Mundial, el cual hizo una medición de impacto del Sistema de Evaluación y concluyó cosas relativamente parecidas: Que es un sistema eficiente, eficaz, con una tremenda capacidad de gestión de su programa; es objetivo y fundamenta sus evaluaciones y también es bastante comparable con lo que se desarrolla hoy en otros países, particularmente en los desarrollados. En términos de recursos, si entre el 2000 y el 2005 se había evaluado el equivalente al 12% del presupuesto de ese último año, considerando las evaluaciones comprometidas entre el 2006 y el 2009, el porcentaje equivale al 34% del presupuesto 2009.

En el conjunto de evaluaciones que se han desarrollado, estaban primero las evaluaciones de programas gubernamentales. Se considera que estos diseños de evaluación son complementarios y nos permiten responder a preguntas distintas, en tiempos distintos. Pero hacer una evaluación experimental es extremadamente complejo, porque es muy exigente, no sólo en información del servicio, donde existe claramente una debilidad significativa.

Además están las evaluaciones comprensivas. Una vez que se realizaban evaluaciones institucionales, de impacto, tomamos en consideración que se debe dar una mirada a toda la estructura. Como mencionó decía Víctor Contreras en otro artículo, aquí hay una mirada a más de un programa, a una política: al área pesca, al área innovación, de becas, etc. por tanto se toma un conjunto de estas evaluaciones y estas se hacen en el marco de las evaluaciones comprensivas del gasto.

Evaluación de programas nuevos.

Sucede que las evaluaciones de impacto son todas evaluaciones ex post, y cuando hay que mirar un programa que presenta dudas a nivel de su impacto, se comienza a mirar la información y nos damos cuenta que no hay información base, que las series de tiempo no siempre son suficientes o no están rigurosamente diseñadas. Cuesta constituir un grupo de control; a veces no es tan fácil, porque hay una serie de complejidades para eso. Entonces, la opción que tenemos hoy día -y que estamos trabajando- es plantear que la modalidad de evaluación de toda gran iniciativa estructural de política pública relevante, debería ser pensada ojalá en el momento de su diseño. Ya va un año implementando este mecanismo y se informará al Congreso, prontamente, del diseño de evaluaciones tales como la Subvención Escolar Preferencial, la Reforma Previsional, el programa Chile Crece Contigo, y un programa

que se llama Inglés Abre Puerta. ¿Qué quiere decir esto? Que se ha trabajado conjuntamente con estas unidades, primero acordando cuáles son, en un modelo conceptual, los resultados esperados del programa, resultados a nivel de productos, resultado intermedio y resultado final.

Cuando evaluamos los programas, no nos quedamos sólo con la evaluación, porque ésta la hace alguien externo, que también hace recomendaciones. Una vez que las recomendaciones están hechas, en un informe cerrado y enviado al Congreso, se deja fuera al externo y nos vamos sólo al dominio del Ejecutivo, sentándonos con el servicio público para identificar compromisos de mejora, que son escritos, definidos, etc.

Conclusiones.

Hay que mejorar la calidad y pertinencia de los indicadores y metas. Las metas a veces son autocumplidas, los indicadores no son lo suficientemente rigurosos, no miden los aspectos relevantes, hay que seguir considerando la posibilidad de evaluar la transversalidad de las políticas públicas, como se mencionó con las evaluaciones institucionales, donde se consideran ámbitos de políticas. Ello es fundamental, ya que analizamos consistencia, analizamos duplicidades, complementariedades. Y, por último, consolidar esta nueva línea que es un desafío de tremenda magnitud en el ámbito público.

Como criterios, se cree que las evaluaciones deben ser independientes, transparentes, técnicas, oportunas y eficientes, ese es el criterio en el que tenemos que avanzar. Y ello nos deja desafíos… Una cosa es decir: voy a diseñar un sistema de evaluación y otra cosa es llevarlo a la práctica. Esa es un área en que las personas que estamos reflexionando respecto de estos temas, deberíamos hacer un esfuerzo mayor, en términos de poner también atención en cómo las cosas se llevan a cabo. Una cosa es el qué hacer, y otra cosa es el cómo y con qué y ese es un ámbito que tenemos que integrar cada vez más en el diseño de la política pública y la modernización del estado en particular.

I.2. IDEAS GENERALES SOBRE MODERNIZACIÓN, ESTADO Y FUNCIÓN PÚBLICA

ABEDRAPO, Eduardo. Subsecretario del Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN.

Resumen: En este artículo se desarrolla una mirada sobre la modernización del Estado y sus implicancias, es decir, cómo se desarrollan hoy en Chile los esfuerzos por avanzar en una gestión gubernamental no solo eficaz, sino eficiente. Además la necesidad de vincular el proceso de modernización con elementos de participación y la generación de Políticas Públicas oportunas, eficientes, transparentes y de calidad.

Por otra parte se revisarán elementos de evaluación, rendición de cuentas y calidad de la política pública; en relación a la evaluación de resultados, entendiendo por ello el impacto y no solo el proceso administrativo y burocrático, el Estado Chileno ha avanzado de manera sustancial, lo cual será descrito a lo largo del artículo.

Palabras Claves: Modernización, Estado, Gobierno, bienes Públicos y privados, Poderes del Estado, función pública, Contraloría General, administración.

Introducción:

El interés del artículo es plantear los conceptos de modernización del Estado que en la práctica del Estado se confunden o se da como sabidos lo cual implica una superposición de definiciones que muchas veces no se condicen con las que el Estado ha tratado de impulsar institucionalmente quedándose finalmente, con lo que cada funcionario o decidor político entiende por estos procesos de modernización.

La Modernización del Estado no es un concepto obvio

Cada cierto tiempo la discusión sobre la Modernización del Estado se visualiza como si esta fuera un estadio final en la evolución del Estado. Esto quiere decir que hay un estadio último que se llama “modernización” al cual el Estado debe alcanzar a través de diversos mecanismos administrativos, de gestión, presupuestarios, etc. Sin embargo desde mi experiencia esto no es así.

Cuando se habla desde el Estado de su Modernización se debe atender a la idea de lo “moderno” y lo moderno, en términos de su definición básica es lo “actual”. Por ello al hablar de modernización del Estado, se habla de la actualización permanente del Estado para dar respuesta a lo que del Estado se espera. Y lo que se espera del Estado es distinto, dependiendo del contexto histórico del que se trate.

En la actualidad el Estado tiene que responder en la realización de un conjunto de prestaciones que van desde la entrega de servicios básicos hasta las tareas tradicionales de seguridad interna y externa del país, hasta prestaciones que dicen relación con una noción de Estado social que incluso impone al estado la provisión de bienes privados (subsidios para la vivienda, bonos, etc.).

Otro alcance necesario de aclarar es que cuando se habla del Estado se está hablando del Estado, aunque parece ser una idea obvia y tautológica, pareciera que cuando se habla de la modernización del Estado se está pensando más bien en la modernización del aparato administrativo, fundamentalmente el gobierno.

En ese sentido Chile en las últimas dos décadas ha tenido una importante modernización de la función ejecutiva. Como señala Nuria en la Conferencia inaugural, hoy día corresponde hablar la función pública más que los poderes del Estado, visión que está absolutamente superada. Si se revisa las funciones de la Contraloría General de la República o del Tribunal Constitucional, por ejemplo, ninguna de ellas se enmarcan dentro los poderes del Estado, sino que corresponden a funciones del Estado. En ello efectivamente el ejecutivo ha tenido una labor importante de actualización "modernización" a lo que se le requiere.

En el caso de la función judicial (mejor que poder judicial), Chile ha cambiado algunos de los más importantes procesos judiciales: El Sistema Procesal Penal, el Sistema Procesal Laboral, el Sistema Procesal de Familia, y pronta a comenzar la reforma al Sistema Procesal Civil. Estos procesos son claves por algo ya mencionado por Nuria, tener derechos, sean estos de carácter político, social y/o civiles, sin posibilidad institucional de reclamación real, no tiene sentido. La modernización de la función legislativa es fundamental pues las políticas públicas y los derechos tienen que institucionalizarse, deben estar bajo un marco jurídico y legal que los garantice. Sin embargo la forma en la que en Chile se hacen las leyes dista bastante de ser eficiente, sobre todo en los tiempos que los procesos legislativos demoran. No es un cuestionamiento a la calidad de las leyes sino a los tiempos que implica la elaboración de las leyes que hace inviable en algunos casos la aplicación de una política pública. La labor legislativa debe ser más oportuna en tanto Chile a través de las reformas legislativas se encuentra en una noción de Estado Social pues tiene derechos mínimos garantizados por ley aunque no por su constitución política como decía José Luís Cea en 1986. Mayoritariamente se está ante la expresión programática de los derechos que su garantía propiamente tal pues está garantizado el derecho al trabajo, sino que hay libertad de trabajo en la constitución, libertad de educación, etc. También son importantes de modernizar otros entes como el Tribunal Constitucional y la Contraloría General de la República que muchas veces en la práctica del Estado se transforman en

verdaderos obstáculos para una cuestión que es clave en la acción del Estado, la oportunidad.

Políticas Públicas oportunas, eficientes, transparentes y de calidad

En general se habla de las claves de la política pública, esto es que sean pertinentes y oportunas. En mi opinión en Chile hay una tendencia a construir políticas públicas pertinentes, pero la oportunidad no siempre va junto con ella. Entre otras cosas por procesos administrativos y burocráticos que son extraordinariamente lesivos para los impactos finales.

El Estado chileno no es todo lo moderno que se esperaría. Existe un desequilibro territorial en términos de desarrollo, una falta de capacidad de acción de los gobiernos regionales que claramente nos colocan en un Estado propio del siglo XIX. Sin embargo, directamente sobre el ejecutivo, la acción gubernamental y administrativa el concepto de modernización se ha incorporado mayormente.

En la actualidad se exige al Estado que sea eficiente pues ya no basta con que sea eficaz, con el logro de resultados sino que esto se haga con eficiencia, y esta idea está internalizada tanto en la administración como en los ciudadanos.

A su vez se pide un Estado que actúe con transparencia, lo que supone dos cosas: máxima información activa, es decir, poner a disposición de la ciudadanía la mayor cantidad de información posible; y por otra parte calidad de la información y oportunidad de respuesta. Estos elementos se han reforzado con la entrada en vigencia de la ley de transparencia pública. Ahora esa transparencia es fundamental para algo que es parte del análisis de este seminario: la contraloría social. No es posible la contraloría social si no hay transparencia, si no se informa y si los ciudadanos no tienen posibilidad de solicitar información y que ésta les sea entregada de manera completa y oportuna. Se exceptúa únicamente aquellas áreas que puedan ser especialmente sensibles para el país, que normalmente van a estar en el ámbito de la seguridad externa de la defensa. Si bien hay áreas que son mucho más complejas de transparentar, tampoco significa que se trabaje en el secretismo.

Al Estado se le piden estándares de calidad. Estos estándares deben estar claramente declarados e idealmente medibles de cuyas formas de medición nos referiremos más adelante. Un ejemplo clásico es el sistema AUGE que concreta la garantía constitucional del derecho a la salud de cierta calidad en una cierta oportunidad y con un compromiso financiero acotado por parte del que recibe la

prestación. En este sentido es posible evaluar la adecuación de los estándares que pone la propia autoridad y si efectivamente se están cumpliendo.

Modernización y participación

Otro elemento clave en la noción de modernización es la participación. Esta debe estar presente en todos los ámbitos, desde el diseño de las políticas públicas, en su desarrollo y también en la evaluación es posible que la ciudadanía participe. Los requerimientos para ello es que se haga en forma razonable, organizada y bajo ciertos protocolos, es decir, institucionalizadamente.

La participación en el desarrollo de las políticas debería servir para que la ciudadanía ejerza su rol de "contralor". A mí juicio es deseable para muchas políticas públicas la coparticipación en la ejecución misma de los programas, no como un destinatario que participa en la medida que asista a los talleres, sino que la comunidad organizada pueda aportar desde capitales hasta la forma de ejecución de los planes específicos, cuestión que es fundamental para un Chile que apunta a un Estado social con garantías de derecho, lo cual implica un Estado social con corresponsabilidad social.

La participación permitiría valorar la acción pública porque justamente la falta de involucramiento y de participación de la comunidad en las políticas públicas dificulta la comprensión de la complejidad de estas.

No es necesario para ello utilizar el concepto de cliente, que actualmente se usa mucho en la administración ya que se concibe que el ciudadano así como paga exige. A mi juicio es mejor hablar de ciudadano, al cual se le puede exigir que comprenda los esfuerzos que existen detrás de los resultados de la gestión del Estado, ya que esto genera corresponsabilidad que les hace partícipes de los éxitos y fracasos

Evaluación, rendición de cuentas y calidad de la política pública

En relación a la evaluación de resultados, entendiendo por ello el impacto y no solo el proceso administrativo y burocrático, el Estado Chileno ha avanzado de manera sustancial. Este desarrollo se inicia a partir de la década de los ´90, cuando se entiende que junto con el diseño de las políticas se debe decir cómo deben ser evaluados los programas. Efectivamente en este tema tenemos mucho que avanzar. Hoy no es suficiente con que el Estado haga análisis generales del gasto público, sino

que se espera y exige, cada vez más, que esta rendición sea de cuentas específicas, lo que no es raro, ya que el Estado se financia con los recursos de todos.

Ahora bien, también nos interesa enormemente la calidad de las políticas públicas, ya que esperamos que los resultados sean acordes con lo que originalmente fue pensado. Frente a esto debemos reconocer que Chile es un país que solo está en vías de alcanzar una posición mejor en este sentido, pero aún es un país donde existen dos millones de pobres, con escasez de recursos y por ende éstos siguen compitiendo al interior del Estado, en el sentido que sigue siendo una compleja decisión si se construye un consultorio o una escuela. Ante esta situación la política pública debe estar sustentada sobre cierta calidad. Ello indicará, no solo que los recursos fueron utilizados adecuadamente, sino que rindieron de acuerdo, e incluso más allá de lo esperado.

La evaluación de la política pública, por tanto, va a ir en relación a tres elementos fundamentales: el Diagnóstico, la ejecución y los escenarios en los que ésta efectivamente se va a aplicar. Podemos tener un buen diseño, pero en el momento de la aplicación de la política el escenario es absolutamente diferente al que inicialmente se observó; por tanto para asegurar la calidad de la política pública es necesario recuperar acciones del Estado que van un poco más allá, con esto me refiero al ejercicio de análisis prospectivo, lo que se vuelve fundamental ante esta situación. En consecuencia la programación financiera debe mirar el escenario futuro y cuál es el país que estamos construyendo en relación al que queremos construir. Debemos elaborar planes de desarrollo, planes estratégicos y finalmente, para asegurar la calidad de la política, que las evaluaciones sean correspondientes con las líneas de base. Ese es otro tema, cómo logramos una línea de base que permita desarrollar visiones más objetivas y por consiguiente, saber como llegamos a la aplicación de la política.

Referente a las evaluaciones, un último elemento a mencionar, dice relación con la incapacidad de las evaluaciones para captar todos los beneficios o des-beneficios que generan las políticas o programas públicos, por lo cual se hace necesario destacar que existen algunas políticas cuyo proceso de implementación, sobre todo aquellas que incorporan cambios actitudinales y/o culturales, es mas importante que los propios resultados.

Conclusión:

MIDEPLAN tiene una historia larga de evaluación, particularmente de inversiones a través de evaluaciones ex ante que se relaciona con la rentabilidad social

de los proyectos, esta no solamente entrega indicadores de rentabilidad, sino que también alude a la oportunidad de la inversión.

Vale destacar que la evaluación de inversiones, por lo menos en el plano sectorial, es solamente un referente para la autoridad política ya que finalmente la decisión de ejecutar los proyectos es una decisión política. Porque en Democracia los gobiernos se comprometen con programas y hay una legitimidad política y democrática que mantener, por tanto hay que hacerlos; pero esta legitimidad debe poseer, como fundamento, una base técnica. Ante esto el MIDEPLAN realiza una evaluación de proyectos, la cual es presentada a la autoridad de Hacienda para que esta, en conjunto con el formulador, tome la decisión de implementarla.

Un elemento clave hoy, y que en MIDEPLAN se está comenzando a abordar, pero no está totalmente resuelto, es la evaluación de programas de inversión, es decir, no de programas, sino de políticas públicas en general.

La evaluación ex – post en MIDEPLAN se realiza de forma selectiva a los proyectos que son financiados con fondos del desarrollo nacional, es de una forma simplificada, pero actualmente se avanza en su profundización.

En conclusión, se debe avanzar en evaluaciones de inversión que permitan capturar no solo la calidad de los resultados, es decir si se hizo o no la inversión, sino que también se centre en si los resultados fueron los esperados.

I.3. "MODERNIZACION DEL ESTADO Y EVALUACION DE POLITICAS PUBLICAS"

CONTRERAS, Víctor. Coordinador de la División de Coordinación Interministerial de la Secretaría General de la Presidencia

Resumen: El presente artículo da cuenta los procesos de modernización que se han desarrollado en las instituciones gubernamentales. Para ello se describen a las instituciones asesoras, las que tienen el rol de proveer de dirección estratégica al gobierno, además de contar con modalidades de evaluación y control del gobierno en su conjunto. Además se presentan los resultados y desafíos existentes en el quehacer actual.

Palabras clave: Estado, modernización, objetivos estratégicos, instrumentos de gestión, gestión de los compromisos y prioridades gubernamentales, Sistema de programación gubernamental.

Introducción:

Durante los últimos 20 años los procesos de modernización no explícitos y que se han desarrollado independientemente, en cada una de las instituciones, son los que han permitido obtener hoy resultados evidentes y más profundos al comparar la situación actual respecto a la de 15 años atrás. Uno de estos temas tiene que ver con la gestión de políticas públicas, lo que se desarrolla en la Secretaría General de la Presidencia. A partir de algunas funciones generales que aparecen en la ley se ha ido desarrollando, poco a poco, un sistema sólido, no carente de falencias y desafíos, pero que hoy cuenta con una solidez mayor.

El concepto de Centro de Gobierno.

Este concepto busca otorgar consistencia programática al quehacer gubernamental, así como un rol de coordinación y monitoreo, como contraposición a responsabilidades sectoriales.

Estas instituciones toman distintos nombres, según los países y los regímenes donde se desempeñan. El objetivo central de ellas es aportar en la definición estratégica del gobierno, ubicar a los líderes adecuados en los lugares correspondientes, la tarea comunicacional hacia la ciudadanía como así mismo la coordinación y mantención de la coherencia gubernamental. En Chile se identifican varias instituciones que cumplen dichas funciones: La Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Ministerio de la Secretaría General de Gobierno, Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN. Sus roles dependerán de aspectos normativos, pero también de arreglos políticos que se dan de un gobierno a otro.

En el caso de Chile, es reconocido durante los últimos gobiernos, el rol que ha cumplido la Presidencia de la República o la Oficina Asesora del Presidente. En el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle, él se apoyaba para el cumplimiento de estas funciones, en la estructura ya existente, por decirlo de alguna manera, en la ley. El Presidente Ricardo Lagos generó una innovación en este plano, ya que generó un staff asesor muy potente (llamado el 2° piso) que cumplía las funciones señaladas y que en muchas ocasiones duplicaba algunas tareas propias de los Ministerios. En el gobierno de la Presidenta Bachelet se ha generado una cierta coordinación entre una

oficina asesora de La Presidenta (Dirección de Gestión y Políticas Públicas) y los Ministerios.

Lo que los presidentes esperan al generar estas instituciones asesoras, es proveer de dirección estratégica al gobierno, además de contar con modalidades de evaluación y control del gobierno en su conjunto. Para ejemplificar lo anterior, podemos mirar lo que hace la Dirección de Presupuesto (DIPRES) con lo que denominan: Sistema de Control de Gestión y lo que se desarrolla en la División de Coordinación Interministerial, denominado Sistema de Programación Gubernamental (SISPRES).

En el plano del monitoreo y evaluación, el quehacer de la Secretaría General de la Presidencia se basa en tres instrumentos:

1. Proceso de elaboración y seguimiento de los compromisos del 21 de Mayo.
2. La programación gubernamental.
3. Seguimiento de los compromisos y prioridades presidenciales.

Este trabajo se realiza en coordinación con la DIPRES, quien elabora el presupuesto y realiza la evaluación de programas gubernamentales. Ello quiere decir que el Centro de Gobierno es bicéfalo, es decir, tiene dos cabezas, por un lado el tema presupuestario y por otro la gestión estratégica. El desafío que esto genera es que la voluntad política y la gestión del presupuesto sean consistentes.

Ante esto, las tareas principales de la Secretaría General de Gobierno se pueden resumir en:

- Planificación estratégica.
- Llevar la relación con el Parlamento, desde el plano político, pero también a través de la gestión de los proyectos de ley y su tramitación.
- Coordinación política, la cual se realiza a través de la División de Coordinación Interministerial y la División de Relaciones Políticas e Institucionales.
- Asesoría política.
- Prevención y resolución de conflictos.
- Asesorías jurídicas y legales al gobierno y a la Presidenta.
- Finalmente, funciones de monitoreo y evaluación específicamente de la agenda gubernamental.

Nos detendremos en la División de Coordinación Interministerial, para señalar que posee cuatro instrumentos identificables:

- El sistema de programación gubernamental.
- El 21 de mayo, que es la elaboración del anexo y el seguimiento. Vale decir que en gobiernos anteriores los Presidentes elaboraban su programa de gobierno y para el primer 21 de mayo el programa de gobierno era reemplazado por el discurso del 21 de mayo; actualmente no es así, hoy se realiza un seguimiento estricto, incluso a los compromisos programáticos de la Presidenta y a los compromisos que ella señaló durante su campaña electoral.

- El plan de seguimiento de obras emblemáticas, el que recoge una cartera de proyectos de infraestructura relevantes por región, a los cuales se realiza seguimiento trimestral y evaluación de avance.

- Prioridades Presidenciales, que surgen de los compromisos de la Presidenta; se señala que en el gobierno de la presidenta Bachelet se realiza un estricto seguimiento al cumplimiento de los compromisos presidenciales, ello en comparación a los dos gobiernos anteriores.

Otro capítulo merece el Sistema de programación gubernamental, cuyo origen está en los años 92-93 y su objetivo original es establecer compromisos de gestión a nivel ministerial, los que son seguidos, monitoreados y evaluados trimestralmente. El sistema es una herramienta, y se hace énfasis en ello, ya que se valora mucho más el concepto que la propia herramienta. Lo central son las conversaciones que se dan en torno a esto, ya que se pueden identificar en el sistema indicadores, pero que en realidad no son denominados así. Esta práctica permite que las autoridades desarrollen una conversación mediante la cual es posible mejorar la gestión ya que posibilita que los compromisos gubernamentales estratégicos se cumplan en los plazos establecidos.

Este proceso se inicia con la definición de objetivos prioritarios de cada Ministerio, los que a su vez deben concordar con los objetivos estratégicos del gobierno. El programa de gobierno es el eje que permite establecer estos objetivos estratégicos y compromisos para el año y finalmente la misión y prioridades ministeriales, ya que cada Ministro da definiciones específicas a su Ministerio.

El sistema realiza una evaluación trimestral, en la cual se elabora un informe por Ministerio y se elabora un ranking interno, y con aquellos Ministerios que tienen mayor grado de incumplimientos se establecen reuniones para analizar las dificultades y ofrecer la generación de mesas de coordinación para agilizar el cumplimiento de los compromisos.

Lo más valioso e importante de este sistema es el proceso de retroalimentación que se genera desde el análisis, lo que permite identificar las dificultades y gestionar sus soluciones, lo que es bastante requerido en un Estado tan sectorial como el de Chile.

Conclusión.

El sistema ha obtenido resultados positivos, por lo que no ha sido necesario enfocarlo hacia un gran fiscalizador que controle, sino que ha permitido dar coherencia a la gestión gubernamental, ya que este sistema se vincula directamente, por ejemplo, con el balance de gestión integral que hace la DIPRES y los Ministerios, entrega información ordenada y oportuna, lo que permite subsanar dificultades como por ejemplo, la falta de financiamiento de algún programa, a través de la coordinación oportuna entre Ministros.

Existen muchos desafíos, uno de ellos es mejorar la relación de la dirección estratégica que lleva la División de Coordinación Interministerial con el control de gestión, lo que es fundamental para unificar en un sistema todos los instrumentos de evaluación y control, por tanto se deben generar avances en el plano de la integración conceptual, de procedimientos, bases de datos e instrumentos.

Capítulo II: INSTITUCIONALIDAD Y ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS PLATAFORMAS PROGRAMÁTICAS DE LOS CANDIDATOS PRESIDENCIALES

Coordinadora: Ana María Correa

El Programa de la Presidenta Bachelet, proponía la creación de una Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas, que no se materializó. Los actuales candidatos han planteado su preocupación por el tema, proponiendo diferentes soluciones.

La idea central es que una entidad independiente de la gestión presupuestaria y de los responsables de la implementación, evalúe las políticas, programas y proyectos, especialmente en relación a su aporte al valor público.

Chile cuenta con una vasta experiencia en evaluación de Proyectos de Inversión, y una limitada pero interesante experiencia en evaluación de programas sociales y productivos y de las instituciones encargadas de la implementación de políticas en estas áreas.

En el capítulo se invita a todas las candidaturas presidenciales, para las elecciones del año 2009, a exponer su visión contextual de la evaluación, es decir, la importancia y rol que le asignarán, qué enfoques evaluativos priorizarán, con qué recursos y cómo incorporarán la contraloría social y otros elementos de la participación ciudadana en la evaluación y rediseño de políticas y programas en su futuro gobierno.

- Cristóbal Huneeus- Candidatura de Eduardo Frei
- Alejandra Candia- Candidatura de Sebastián Piñera
- Andrea Sanhueza - Candidatura de Marcos Enríquez O.
- Francisco Carreras Vicuña- Candidatura de Jorge Arrate

II.1. “EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CANDIDATURA DE EDUARDO FREI”.

HUNEEUS, Cristobál. Candidatura de Eduardo Frei.

Resumen: Se enfatiza la importancia de la evaluación como modo de dar legitimidad a la política pública, proponiendo la institucionalización de una agencia de evaluaciones y manifestando que existe una carencia en los cierre de programas.

Palabras Clave: importancia de evaluar, agencia de evaluación, legitimidad, política pública, transparencia, post-evaluación, dispersión de poder.

Introducción:

¿Por qué evaluar? y ¿Quién evalúa?

Generalmente se habla del Estado, pero hay que destacar a otros actores en la sociedad que son muy importantes: las universidades, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), academias como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) etc; y también los demás poderes de Estado, porque el Ejecutivo no está solo en este marco institucional.

Una de las razones del interés de evaluar es porque es un aprendizaje continuo en que el Estado aprende cómo responden los ciudadanos frente al estimulo que ellos hacen con sus políticas.

En este sentido, la propuesta de institucionalidad que está levantando la candidatura de Eduardo Frei quiere poner el acento en la importancia que ésta tiene sobre la legitimidad de la política pública.

Importancia de evaluar

Se habla mucho de por qué evaluar y pareciera hoy que evaluar es algo que “está de moda” entre los académicos. No es cierto.

Cuando uno habla de evaluación, muchas veces se confunde con gradualidad y con experimentos. Esto lleva a un tercer punto, que es el más importante y uno de los menos discutidos ¿Qué es lo que se hace en las empresas y cuál es la lección de las empresas de consumo masivo? Ellas dicen, por ejemplo, que se hará un automóvil de tal forma. Tienen veinte modelos que testean y que, dependiendo del testeo de los consumidores potenciales, deciden el producto que lanzarán al mercado. ¿Por qué no los lanzan todos? Porque hay una restricción presupuestaria sustancial. Entonces la evaluación, por tanto (no tanto aquí, por razones institucionales que voy a plantear después), pero en otros países, es una evaluación que de alguna manera trata de replicar eso. Es decir: se tiene un conjunto de políticas públicas, que se quieren implementar, se tiene la noción de que van llevar a un objetivo, pero no se sabe cuál de esas políticas públicas es la que va a tener mayor impacto con el menor recurso disponible. Por lo tanto, se hace una evaluación anticipativa para tomar en cuenta la restricción presupuestaria.

Esa es la razón de fondo de los países federales, donde hay mayor autonomía regional, por la cual los países evalúan, porque al momento de diseño de la política pública se tiene una noción de cuál es el impacto que se va a tener, pero muchas veces no se tiene certidumbre por la distribución del impacto y hay muchas otras políticas que están alrededor que compiten contra esta, y en el fondo se quisiera triunfar con cada una de ellas y no se sabe que eso no es así.

Entonces vemos que la importancia de evaluar surge -por una parte- por la escasez de recursos y en segundo lugar, por la legitimidad que le otorga a las políticas públicas. Aquí el caso más emblemático es el Programa Oportunidades de México, que partió como Progresa. El programa es lo que es hoy por la evaluación, porque una vez que se midió el impacto, la sociedad mexicana estuvo detrás para que tras el cambio de Gobierno el programa no desapareciera. El programa es conocido por lo que es hoy día porque la evaluación fue rigurosa, fue hecha por académicos y estuvo pensado desde un inicio. Por lo tanto la política que tuvo sus dudas en el mundo político fue legitimada por las evaluaciones. Hoy es una política de Estado que está en gran parte de México, un 20% de las políticas sociales se asignan a través de ella y en este caso la evaluación fue la que legitimó en el mundo político para que esta política no desapareciera. Eso es lo que se pretende, el objetivo principal.

La implicancia de la ley de transparencia es profunda, porque hoy los datos que va a generar el Estado significarán que cualquiera con su computador va poder evaluar lo que otros están evaluando. No hay un monopolio de la evaluación: lo importante es que los datos estén disponibles para que distintos supuestos llevan a distintos resultados. Entonces hay que ser transparente entre los resultados y los supuestos. Aquí el rol del Estado es fundamental, porque los datos cumplen con la característica

de bien público. El Estado debe financiar la producción de estos datos porque el dato juega un bien, el carácter de un bien público. Existen diferentes formas de evaluar, aquí no hay un único modo, ejemplo: comparando grupo de control con grupo de evaluación de impacto, de tratamiento etc.

Hay distintos supuestos que se podría usar. Lo más importante es que la sociedad juegue un rol, que no es responsabilidad solo del Ejecutivo, el rol de las universidades es fundamental, y nosotros vemos que en ese sentido tienen un deber bastante grande. Por ejemplo, hoy día los proyectos del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnolólogico (FONDECYT) no dan dinero para realizar encuestas de evaluación, eso es algo que hay que enmendar de manera sustancial, porque uno de los objetivos de nuestra candidatura es dispersar el poder: entregar poder a la ciudadanía, para que ellos -con sus propios recursos- concursando obviamente y velando por la calidad, puedan diseñar cuáles son las evaluaciones importantes.

Respecto de la institucionalidad, nosotros estamos planteando una agencia de evaluación, frente a una de las evaluaciones -el Estado no va ser la única- que dependiera del ministerio de Hacienda. Esto es en el corto plazo, quizás a largo plazo se pudiera pensar algo más autónomo, pero en el corto plazo es poco factible.

Los problemas de esta agencia se solucionarían de dos maneras. Una, que el director sea nombrado por la alta dirigencia pública y esta agencia un panel de expertos, asunto que hoy la Dirección de Presupuestos (DIPRES) tiene y que juega un rol muy importante. Pero que, además, tenga un consejo. La experiencia del consejo de innovación es muy importante y esta candidatura estima que se puede replicar, porque se concuerda aquí con los elementos que habían sido presentados.

Porque una política pública por muy de un ministerio, aunque no tenga intersectorialidad, por ejemplo: el subsidio al empleo de los jóvenes, una política pública que empezó en 2009 y que depende del Ministerio del Trabajo, tiene implicancias en todos los otros ministerios. Por tanto esa intersectorialidad hay que tomarla en cuenta al momento de la evaluación, aunque el impacto sea sólo respecto al mercado del trabajo. Esta candidatura cree que el consejo puede jugar un rol importante. Ahora, este consejo, esta agencia no va evaluar, las evaluaciones se subcontratan, las hacen los centros de estudios, las universidades. Por ejemplo, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) la hace la Universidad Alberto Hurtado, no la hace el Estado. Por tanto, el rol de la agencia sería fijar cuáles son las prioridades, cuáles son los criterios y cuáles son los lineamientos para evaluar.

Al final del día los que evalúan son externos, son muy pocos los internos que evalúan, porque no tiene sentido que quien diseñe, evalúe. Es imperativo que el diseño vaya con evaluación. Por ejemplo, en las leyes del Congreso, nunca ningún parlamentario, de ningún sector, se ocupa las evaluaciones, ninguno, ni en el Senado ni en la cámara de Diputados. Entonces, si esta no es una demanda emergida desde base y transversal, poco va a poder hacer el Estado poniendo una agencia, porque los legisladores también tienen que estar entusiasmados con la evaluación y eso hoy no sucede.

El centralismo tiene ventajas y desventajas, una de las desventajas que tiene el centralismo, es que es muy difícil (excepto en reformas importantes como la reforma procesal penal), que se hagan políticas graduales. La reforma procesal penal, es una de las pocas políticas, junto con la justicia laboral, que empezó por distintas zonas. Entonces se podría comparar la evolución de las distintas zonas y usarlas como criterios de evaluación. En muchos casos cuando se plantea estos argumentos a los parlamentarios ellos dicen: ¡No! Porque esa zona es del parlamentario del lado y mi zona que está al lado, no. Entonces la evaluación y la gradualidad es la piedra de tope aquí y en los demás roles del Estado. Es muy importante que la clase política se empodere con el rol de la evaluación, pero el desafío respecto a los demás miembros de la sociedad es bastante grande.

Conclusión

De los aspectos mencionados, primeramente, es muy importante el rol que van a jugar, o que juegan hoy las universidades y los organismos no gubernamentales en la evaluación y que son la manera en la cual los ciudadanos se pueden manifestar y participar en la evaluación misma.

Las evaluaciones sociales se hacen para que los programas malos se cierren y significa nuevamente que haya ganadores y perdedores, porque se cierra un programa y los beneficiarios afectados se van a quedar sin beneficios y también hay ganadores, porque se puede hacer otro programa mejor. En Chile hay una tradición bastante escasa de cerrar. Entonces el problema de la evaluación es que después de que se tienen las evaluaciones de impacto en mayor cantidad ¿Qué se hace con los programas? ¿Cómo se rediseñan? En este caso, la participación ciudadana se entiende como qué se hace después de la evaluación, más que en la evaluación misma de los programas sociales.

Y ahí la ciudadanía juega un rol muy importante a través de sus parlamentarios, a través de los representantes, que ellos mismos eligieron, que participen en el rediseño.

II.2. "EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CANDIDATURA DE SEBASTIÁN PIÑERA"

CANDIA, Alejandra. Candidatura de Sebastián Piñera.

Resumen: El texto menciona las carencias de la actual evaluación de la política pública en Chile y propone mejorarla a través de una reestructuración del MIDEPLAN que permita instituir la noción de la intersectorialidad en el diseño y evaluación de la política pública.

Palabras clave: coordinación intersectorial, mecanismos de información, reestructuración ministerio de Planificación (MIDEPLAN), empoderamiento ciudadano.

Introducción:

La idea que convoca a este artículo es una palabra que ha estado dando vuelta con mucho mayor entendimiento: "accountabilty" (inglés para responsabilidad, rendición de cuentas). Hay que reconocer lo que ha avanzado hoy la evaluación de las políticas sociales. La Dirección de Presupuestos en Chile (DIPRES) ha avanzado mucho en la evaluación de proyectos sociales. Todos los años en agosto, se entregan los resultados de las evaluaciones. En ese sentido, hay frases bien características que nos permiten hoy mirar y decir en qué y hacia qué deberíamos avanzar en esa evaluación.

Desde que partió este proceso en 1997, hasta la fecha, un total de 350 programas en distintas instancias (la evaluación del programa, la evaluación de impacto, la evaluación comprensiva del gasto) han sido vistos. Y se habla de las metas, con las cuales el gobierno había planteado era de interés evaluar uno de cada dos programas.

Ahí viene el primer gran problema que enfrenta este diagnóstico: que hoy, en términos de lo que es evaluación, no se conoce, no existe un catastro que nos permita diagnosticar cuántos son y cuáles son los programas sociales. No sabemos cuáles son, cuántos son. La lógica de la creación de programas gubernamentales y programas sociales es más bien ministerial y tiene que ver con cómo se construye en nuestro país.

En cierta forma, cuando nace un nuevo programa social, no sabemos la función que está cumpliendo o si la está cumpliendo otro programa. Pensar que este problema de la evaluación viene desde el diseño. El problema de la evaluación, tiene que nacer

desde el diseño de las políticas públicas. Cuando nos enfrentamos al hecho de que se ha hecho un buen rol en evaluación, pero no sabemos cuántos son los programas, se puede enlazar esto a la metáfora que "queremos enfrentar el problema cortando árboles, sin saber cuántos árboles tiene el bosque".

La información respecto a lo que son los programas sociales tiene que ser una estrategia de empoderamiento de la ciudadanía respecto a la evaluación de las políticas sociales. Hay un pequeño avance en esa área, que es lo que tiene que ver con lo que el gobierno llamó "catastro de los derechos sociales". Hay un libro que tiene el ministerio de Planificación (MIDEPLAN), pero ahí hay sólo un total de 176 programas, no están los programas productivos. Es un ejemplo de que no está instalada está lógica de poder saber qué función cumple y si acaso tenemos duplicidad con respecto a ese tema.

Cuando se quiere reformular y replantear esta idea, la evaluación de la política pública tiene que avanzar en términos de lo que es la intersectorialidad. En esa línea, avanzar resolviendo otro de los grandes problemas, que es el de la coordinación intersectorial, que también tiene que ver en cómo los presupuestos son resueltos, de que los programas sociales hoy no conversan entre sí. Cumplir funciones intersectoriales debiese ser la base de cualquier evaluación. En ese sentido, pensando en ese diagnostico y lo que es la intersectorialidad de la política pública y el rol que cumple la evaluación, en esa materia, que tiene que estar presente desde el diseño de la política pública y los programas sociales, se procederá a plantear el programa de Sebastián Piñera en términos de evaluación.

Hacia la intersectorialidad

La propuesta central que tiene el programa de gobierno de Sebastián Piñera es la reformulación del MIDEPLAN, porque debiese ser la institucionalidad la que debiese abarcar de mejor manera el diseño y cumplir este rol de coordinar intersectorialmente la política social. Se podría empoderar a la sociedad como un todo, para que tenga claridad respecto a los responsables y las responsabilidades asociadas a la política social y esto no solamente como rol represivo sino que más bien productivo (premio) de cuando las cosas se hacen bien.

En ese sentido, hoy no existe claridad entre responsables y responsabilidades, porque no tenemos evaluaciones en la línea que debiesen cumplirse. La evolución y las evaluaciones pensadas desde el origen de la política pública le da transparencia a la acción estatal en materia de políticas sociales, porque permite no sólo conocer a las

personas y beneficiarios, sino que también a la sociedad como un todo respecto a cuál es la acción que se está haciendo en materia de política social a nivel estatal.

Avanzar en términos de aseguramiento de calidad de las políticas públicas. En esa línea, la evaluación cumple un rol clave, en que debiésemos en base a ella progresar respecto al rol que está cumpliendo con respecto a calidad cualquier programa social. La idea aquí es centrarse en las personas y en los beneficiarios, cómo empoderarlos en términos de ejercicio de sus derechos o qué se le está prometiendo con ciertos programas sociales. Y una de las grandes falencias hoy es que, como no se concibe la evaluación desde el diseño de las políticas sociales, es que no se están generando mecanismos de información que logren empoderar a los beneficiarios y a la sociedad como un todo.

La evaluación cuando está concebida desde el diseño cumple con un rol clave, que es establecer este vaso comunicante intersectorial que hoy no tenemos y de lo que estamos hablando. La evaluación sería la herramienta, pero pensada desde el diseño de la política pública y no al final, para que desde el principio cumpla un rol comunicante interesectorial.

La evaluación como mecanismo de transparencia. Nuestra propuesta es que la evaluación cumpla con todos estos objetivos y responda al rediseño institucional que permita que la evaluación se desarrolle en esa línea.

Junto a este rediseño del MIDEPLAN, hay que asociar la evaluación a lo que es la promesa de la agencia de la calidad de las políticas públicas. Porque no debemos autoevaluarnos, esta agencia debe ser autónoma y tiene que cumplir un rol respecto a lo que es la evaluación.

Ahí hay un acuerdo transversal: desde el programa de Michelle Bachelet que quedó pendiente, hasta la última noción que tuvimos respecto a la calidad, fue justamente en la propuesta de reforma constitucional del Estado en la cual se participó a nivel transversal. En esa línea la gente tiene que cumplir un rol y nuestra idea es enmarcarla en este cambio institucional propuesto desde el rediseño del MIDEPLAN, para que MIDEPLAN cumpla de mejor manera la función de evaluación.

Reformulación de MIDEPLAN

El tema de la reformulación de MIDEPLAN tiene que ver con cuál es nuestra visión respecto a la evaluación. MIDEPLAN, a nuestro juicio, debería mejorar, propulsar la coordinación intersectorial, hoy casi inexistente. Para nosotros es clave entender la intersectorialidad y creemos que dado que estamos en un país ya bastante más desarrollado que hace un par de años, se requiere -para que la acción del Estado sea efectiva y eficiente en materia de política social-, esta coordinación intersectorial, sinergias de los actores a la hora de diseñar, implementar y evaluar la política pública.

Nuestra candidatura, de hecho, propone la creación de un ministerio de Desarrollo Social que cumpla un rol coordinador, que sea diseñador de la coordinación y evaluador de los distintos programas sociales. No autoevaluando, sino destacando la importancia de lo bueno que es evaluar desde afuera. El nuevo MIDEPLAN contempla la existencia de una instancia evaluadora que no "evalúe" propiamente tal sino, que, dentro del ministerio se certifique una instancia calificadora que sea -por planteamiento- una evaluación ex ante de los programas sociales. Ver si la necesidad está siendo o no está siendo satisfecha por otro programa social cierto.

Luego, también, nuestra candidatura plantea la idea de potenciar la evaluación de las iniciativas de inversión pública, evaluaciones que están algo abandonadas actualmente.

El tema de la participación ciudadana es clave. Gran parte de la falta de participación tiene que ver con el problema de la información. La ley de transparencia ha avanzado, pero la ley de transparencia sigue teniendo esa lógica sectorializada. Es imposible para un ciudadano armar el puzzle. Por ejemplo, el subsidio de los jóvenes tiene muchas injerencias en un montón de otras acciones del Estado, entonces: ¿Cómo empoderamos a los beneficiarios de cierta política social? O que tengan la posibilidad de diseñar otras políticas sociales para poder, de manera efectiva, saber si la acción que están cumpliendo estas políticas con respecto a otras materias es efectiva. Y ahí volvemos al problema de la intersectorialidad. Nos parece necesario profundizar en esta materia y también generar instrumentos que permitan empoderar a la ciudadanía para poder evaluar la acción del Estado en materia de política social.

Todo esto está ligado a la noción de la agencia de la calidad de las políticas públicas, que generen los mecanismos de información adecuados para poder avanzar en términos de lo que es la evaluación de la política social.

Hoy el MIDEPLAN tiene un rol que es de coordinar, rol que se debiese cumplir pero que no se está cumpliendo a cabalidad dado el gran aparataje. Entonces si bien requiere de modificaciones legales, que también requieren del apoyo de un Congreso,

hay varias cosas que con las actuales funciones del MIDEPLAN se pueden implementar desde el día cero. Proyectos que están pensados para hacerse desde el primer minuto, en caso de que alguien sea elegido presidente. Muchas de las cosas que tienen que ver con este ministerio se pueden implementar, son misiones que, en el fondo, no requieren de modificaciones legales y que por ende se pueden implementar en poco tiempo. Por poco tiempo estamos hablando de los primeros 100 días de gobierno, cuando se requieren modificaciones legales, claramente uno tiene muy buenas intenciones y la idea es contar con apoyos, porque además, creo que este es un tema que exige acuerdos transversales que tienen que ver con la carencia de la intersectorialidad de las políticas públicas.

Conclusión

Una de las deudas pendientes que tenemos respecto a política social es dar vuelta esta visión, en 180 grados, desde un enfoque sectorial hacia una profusión de lo intersectorial. Eso podría permitir avanzar en varios aspectos simultáneamente, no solamente en lo que es la entrega de la política pública como tal, sino que también en términos de que se entienda más fácilmente en materia de beneficiarios y de ciudadanos.

La propuesta de cambio institucional hacia la intersectorialidad permitirá avanzar en una mejor política social y una política social más entendible y, por ende, exigible por la ciudadanía.

Segundo, el desafío de generar esa demanda, hacer entender lo importante que es para la sociedad, para los beneficiarios y para quienes acceden a las políticas públicas la necesidad de contar con mecanismos de evaluación eficientes. Creo que esa es otra gran deuda que tenemos como país. Tenemos que hacer que a todos nos interese evaluar lo público y tener miradas intersectoriales. Y cuando emerge esa necesidad, la demanda por una gestión eficiente aparece sola.

II.3. "EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: LA CANDIDATURA DE MARCOS ENRIQUEZ-OMINAMI".

SANHUEZA, Andrea, candidatura de Marco Enríquez O.

Resumen: la autora, como coordinadora de contenidos programáticos de la candidatura de Marco Enríquez-Ominami a la presidencia de Chile, presenta un esquema de gestión y perfección del mejoramiento de la evaluación de la calidad de la política pública a través de diseños que permitan empoderar a la ciudadanía poniendo énfasis en la descentralización del país.

Palabras clave: acceso a la información, descentralización, institucionalidad pública, participación ciudadana, política pública, derechos.

Introducción:

El proceso de diseñar, implementar y evaluar una política pública es altamente complejo. Hay presupuestos que se requieren, por ejemplo, que los actores tomen un acuerdo, pero la realidad es que el problema es bastante más caótico. En Chile lo se ha hecho es altamente centralizado, por lo tanto toda la definición de la política pública está en Santiago y no en regiones.

Hay implementaciones con toda la debilidad que esta centralidad afecta a las potencialidades de desarrollo de las distintas regiones. La opinión de la candidatura de Enríquez es que en Chile sí se está discutiendo de política pública, pero que se discute poco de cómo evaluar esas políticas.

En tercer lugar se discute casi nada de cómo incorporar la participación de los interesados o los eventuales ciudadanos que van a ser parte de esa política pública. Esta es una discusión que está muy ausente y que por lo menos en Chile la han traído a la mesa muchas veces los organismos internacionales y la sociedad civil, pero es una agenda que ningún Gobierno ha instalado con fuerza. Sin duda, hay ejemplos de buenas prácticas, pero no se pasa de ahí, no se ha hecho enfoque de Estado sobre las políticas públicas. De hecho, el año 1996 se creó un plan estratégico de modernización de la gestión pública, que tiene un programa de evaluación, un sistema de control, y los métodos de evaluación que más se han usado llaman a juicios de expertos. Se hace una política, luego se llama a la gente que técnicamente sabe del tema, que no ha sido beneficiada por esa política, pero que conoce y opina del tema, se indaga cómo resultó,

que no se hizo bien, que es lo que hay que hacer, etc. Y luego también se hacen evaluaciones de impacto. Esto ocurre en el Estado chileno y cerca de un 27% de las políticas se reorientan producto de esta evaluación, por lo tanto es una buena noticia.

Sin embargo, hay temas en los que hay que seguir avanzando y esta candidatura planteará estos puntos en el siguiente texto.

Nueva visión de lo público

Existe un debate conceptual importante de que si las políticas públicas son un proceso técnico o un proceso político. Por supuesto, existen fundamentos válidos para ambas posturas. No cabe ninguna duda de que lo que se ha hecho en el último tiempo, es entender y darle supremacía a la mirada técnica, y eso ha supuesto, por lo tanto, dejar detrás conceptos de lo que se llama enfoques de derecho de la política pública.

Cuando una política pública tiene un enfoque de derecho, considera desde sus inicios hasta el final aspectos transversales asociados a los Derechos Humanos: i) accesos a la información y ii) participación ciudadana. Esta candidatura considera que son los pasos que se tienen que dar en el país.

Pero por otro lado, también se ha instalado en una clase política que cree profundamente dos cosas: uno, que la gente no entiende, no sabe de esos temas, que son muy difíciles y que por lo tanto es un tremendo esfuerzo para mejorar una política; y dos, que en esta democracia aquí votamos y después nos vamos para la casa, no tenemos nada que hacer, y volvemos cuatro años después para volver a votar. Estas dos visiones apoyan y refuerzan esa mirada técnica.

Nuestra propuesta quiere darle un énfasis político a lo que se entiende por políticas públicas. Es un proceso de liberación muy complejo, porque sin duda es difícil, es un proceso de negociación con las personas interesadas y afectadas por los técnicos. Es netamente político, lo técnico está al servicio de lo político y no al revés.

En materia de acceso a la información, esta candidatura determina lo siguiente: primero, que el Estado necesita una política de archivo, ya hay esfuerzos, se está comenzando, pero sin duda nuestro hipotético Gobierno tiene que continuar adelante. En segundo lugar, hay que preocuparse (como poder Ejecutivo) de que el Consejo para la Transparencia tenga el presupuesto que tiene que tener para que efectivamente pueda hacer su tarea.

Por supuesto, hay que apoyarlo y no discutir las resoluciones del concsjo, si el consejo dice que cierto ministerio tiene que entregar información, nuestro Gobierno va a apoyar y no entrar a intervenir o quitarle peso a esa resolución. Se necesita avanzar en temas de transparencia activa del Poder Judicial y Legislativo, que hoy no están bajo la ley. Esto quiere decir que si alguien pide información a cualquiera de esos dos poderes, no le entregarán la información que se solicita porque no hay derechos a reclamar frente al consejo, sólo al Ejecutivo.

El Estado tiene que hacerse cargo de fortalecer las capacidades de organización de la sociedad civil. Los ciudadanos tienen que aprender ese derecho.

Respecto a la participación ciudadana en la gestión pública, hay un reglamento que se sacó hace poco en un proceso súper importante que pagamos todos los meses y que lo hablamos muy poco, que es el proceso de fijación de tarifas. El reglamento establece una instancia de consulta. Tenemos experiencia en esa área. Hoy, quienes resuelven la tarifa, son el Estado y las empresas. Los ciudadanos somos los que pagamos, y siendo que somos los que consumimos el servicio, no tenemos "pito que tocar".

Hay que profundizar el temas de los concejos, en unos existen en otros no existen, en unos son informativos, otros se reúnen para cualquier cosa, algunos no. Es muy heterogéneo cómo se ha ido dando ese proceso, hay que fortalecerlo, hacer que tengan capacidad de influencia, rendición de cuentas. Se necesita un defensor del pueblo, instancia para ir a reclamar cuando el Estado comete abusos.

Respecto al proyecto de participación ciudadana que hoy está en el Congreso, si se compara con las propuestas que hay en participación y los programas sobre participación y Derechos Humanos que hay en nuestra candidatura, la consecuencia de eso va a ser que se tendrá que hacer alianzas en el Congreso de modo de poner indicaciones que permitan mejorarlo o acotarlo. Es un proyecto que facilita la asociatividad, pero que como dice su nombre, no tiene mucho que ver con la participación ciudadana.

La "propuesta estrella" de la candidatura de Marco Enríquez en materia de institucionalidad pública es avanzar en la descentralización de este país, un tema complejo y amplio, lleno de problemas, pero que hay que desarrollarlo. No se sabe cuánto se alcanzará en cuatro años, pero eso es un tema que al menos se puede dejar instalado y eso pasa por reformas políticas que se traducirán en otra institucionalidad.

Esta candidatura quiere intendentes que sean cargos de representación popular, como también los concejos regionales.

En el tema de reformas tributarias, es importante que se tenga royalty para la extracción de algunos recursos naturales, como cobre, y parte importante de ese royalty debe quedarse en la región, para que ese intendente con su ciudadanía – ojala no la tengamos que empujar- decidan la mejor forma de invertir. Esto supone otro Estado, supone otro Estado además de fortalecer los roles de regulación y fiscalización.

Marco Enríquez ha ido sumando mucho adherentes porque ha detectado que la ciudadanía está aburrida del cuoteo político y de los operadores políticos en el Estado. Eso significa buscar la mejor forma de sacarlos y, por tanto, quien esté en el cargo sea la persona más idónea. Esto supone todo un cambio administrativo y legal, pero hay que hacerlo para que Enríquez pueda elegir a menos personas y por lo tanto, eso tiene una consecuencia directa que es fortalecer a todo el sistema de alta dirección pública.

Conclusión:

Como conclusión, dos elemento: primero, la importancia de la sociedad civil, que se involucre, que tenga acceso a la información etc., pero enfatizando y recordando que ese no es un proceso espontáneo, sino un proceso político de largo plazo y con pura voluntad no se va a avanzar mucho. Por lo tanto, sí se necesitan más recursos y presupuestos para avanzar en esa línea.

Segundo, y respecto a las políticas públicas: un enfoque de derecho, que se tenga acceso a la información, que ésta sea transparente y se pueda saber quién gastó, dónde, cómo, etc. Y que ojala la ciudadanía -y no los grupos expertos- regule eso. Cuando se habla de ciudadanía se habla de la gente que postula, de la gente que tiene derecho a determinado programa social para el desarrollo de su calidad de vida, que es rol del Estado.

La gestión pública es compleja, hay que aprender a ejercer ese rol. Detrás hay una cultura política, tanto de la clase política como de la ciudadanía.

II.4. "EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CANDIDATURA DE JORGE ARRATE"

CARRERA, Francisco, candidatura de Jorge Arrate

Resumen: el presente artículo es un análisis sobre estrategias de evaluación de la política pública en Chile, bajo la óptica de la izquierda chilena con miras a las elecciones presidenciales de Chile 2009.

Palabras clave: defensoría del pueblo, agencia estatal de evaluación, nacionalización cobre, derechos políticos.

Introducción:

No se puede decir que en Chile se estén realizando políticas públicas universalistas. Más bien, se está pasando de un modelo de focalización restringida a uno de focalización ampliada.

Una red de protección social no es lo mismo que un Estado social, es decir, lo que hay hoy es articulación, sinergia y extensión de la política pública, pero en ningún caso se puede decir que efectivamente ha cambiado la lógica de la política pública, que sigue siendo focalizada. Para eso es bueno que se haga la distinción que ya se conoce entre la política pública y la política social. En la política pública, se puede encontrar parte de la política económica, esa no ha recibido cambios sustanciales en el paso de la dictadura a la democracia. Y los mecanismos conocidos, que son los mas efectivos para redistribuir el ingreso, siguen intactos. Es decir, negociación colectiva, por una parte y, por otra, reforma tributaria. Ninguno de los dos, que afectan directamente al ingreso y que –en mi opinión- son la mejor vía para combatir la desigualad, han sido tocados en Chile. Sí, en cambio, se ha hecho mucho en el ámbito de la política social. Detectadas estas carencias, se procederá a hacer un análisis desde el programa de Jorge Arrate sobre estrategias de evaluación pública.

Programa de Jorge Arrate

Respecto a los temas de evaluación pública, el programa de Jorge Arrate pretende reestablecer el rol garante de derechos sociales en la Constitución Política de Chile. Una Constitución Política nueva, por cierto, generada por una asamblea constituyente, para acabar con el principio de la subsidiaridad del Estado.

En segundo lugar, dar prioridad a los Derechos Humanos por sobre el derecho a la propiedad.

Como terceros puntos importantes: crear una reforma tributaria, impulsar la negociación colectiva, reestablecer el diálogo social entre los actores del desarrollo, restituir la educación pública y nacionalizar la gran minería del cobre.

Respecto a la evaluación pública, reimpulsar un interés de los gobiernos de la Concertación, que tiene que ver con la agencia estatal de evaluación de políticas públicas, que quedó en nada. Por supuesto, hay que aprender de otros enfoques de gestión pública internacionales, de acuerdo a un nuevo Estado. Un Estado que tendrá más atribuciones evidentemente.

En el ámbito de la contraloría social, este es un gran déficit que tiene Chile (no hay un mecanismo efectivo para la rendición de cuentas; por ejemplo, si se visitan los sitios de Internet del Gobierno, hay publicidad de los programas y políticas sociales, pero no acceso a la información pública efectiva respecto a qué consiste cada política pública). Esto tiene que cambiar, porque se necesita de ciudadanos vigilantes respecto a la labor que realiza el Estado y la labor que realiza el Gobierno. En la medida que eso no ocurra, la posición seguirá siendo de ciudadano cliente. Lo que necesitamos ser es ciudadanos que ejerciten sus derechos, es decir lo que aquí en Chile todavía no queda presente: la necesidad de reconocer que los ciudadanos tienen derechos políticos. Esos derechos políticos se ejercen en la participación, justamente cuando se les preguntan por una necesidad y tienen la capacidad ellos mismos de definir fines y esperar a que los técnicos lleven a cabo los medios para ejecutar esos fines y no a la inversa.

Cuando estamos discutiendo de política social, lo primero que tendría que preguntarse es ¿Cuál es la necesidad fundamental que tiene el país o cual es el problema fundamental que tiene el país? Si se atiende que el problema fundamental que tiene el país es la pobreza, entonces se podría decir que en el fondo lo que se necesita es más coordinación entre las distintas políticas sociales que establece el gobierno.

Si atendemos que el principal problema que tiene Chile es la desigualdad, entonces se necesita más que eso, muchísimo más que eso. La política económica es también parte de la política pública tal cual es la política sobre las fuerzas armadas: no toda política pública es una política social. La política económica que tiene que ver con inyectar mas recursos al Estado (una política fundamental) y también la que tiene que ver con mecanismos redistributivos ex ante, es decir, antes de que el mercado genere desigualdad es mejor prevenir esas desigualdades.

Respecto a la propuesta del royalty a la minería, el royalty aparece como un mecanismo "más civilizado", es decir, si la gente que apoya a Jorge Arrate esta planteando la nacionalización del cobre, algunos piensan en la década de 1970. Entonces el royalty resulta como algo "más civilizado". Pero hay malas noticias: resulta que el royalty que hizo la Concertación amarró a nuestro país por 14 años, por tanto no podemos establecer un nuevo royalty. La única manera entonces es recurrir al estatuto de propiedad y soberanía respecto a los recursos naturales. Tenemos que la República Socialista de 1933 hizo un pequeño estipulado que estableció que el cobre es chileno, sin ser alterado, curiosamente – no se sabe por qué- durante la dictadura, es decir, el cobre sigue siendo chileno a pesar de que se privatizó en términos de su explotación. Por tanto, bastaría una declaración presidencial por decreto que dijera que el Cobre vuelve a ser chileno y punto.

¿Cómo se indemniza a estas grandes empresas? Si el cobre es chileno, lo que se tiene que indemnizar son sus maquinarias e instalaciones. Evidentemente, si se triplican los recursos por concepto de la extracción del cobre chileno, no va a haber ningún problema para entregar el dinero a esas empresas. Es cuestión de voluntad política.

Esta candidatura ha instalado el problema del cobre en Chile. Jorge Arrate está diciendo que hoy es posible -si existe la voluntad política del Estado chileno y de todos los actores del sistema político decir que el cobre es chileno. Hay que tener soberanía sobre ese recurso, no puede ser que sólo un tercio del cobre que se extrae en Chile sea administrado y explotado por el Estado chileno y dos tercios sean para la inversión extranjera, que por lo demás tributa muy poco en Chile.

Conclusión

Una de las políticas importantes en un próximo Gobierno de Jorge Arrate tiene que ver con el tema de la defensoría del pueblo. No es posible que Chile sea uno de los pocos países en que no exista una defensoría del pueblo. Un defensor de los Derechos Humanos en un sentido amplio del término, que implique también aquellas prestaciones que brindan privados, pero que tienen que ver con necesidades sociales de amplio alcance, es decir servicios básicos como salud, como agua, eventualmente electricidad, etc. Si se consideran servicios básicos, entonces también se hacen exigibles a los privados que tengan atribuciones sobres esas competencias. Ese desarrollo que llevan a cabo privados, pero que se entienden que son servicios básicos, por tanto caben dentro de las necesidades sociales.

Capítulo III: EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN EN LOS MINISTERIOS Y SERVICIOS PÚBLICOS NACIONALES

Coordinador: Iván Vázquez

Durante los últimos años se ha puesto en el debate público la importancia de evaluar el actuar de la Administración Pública, especialmente enfocada a Programas y Políticas Públicas.

Los procesos de modernización del Estado llevados a cabo en los últimos años, poseen un soporte teórico que se encuentra en los paradigmas y principios de la Nueva Gestión Pública (NGP), uno de los principales pilares de esta corriente es la Evaluación como componente clave para la mejora de la gestión de las instituciones públicas.

Chile ha desarrollado un sistema de Evaluación, impulsado por la Dirección de Presupuestos, el cual posee 4 Herramientas de evaluación: Evaluación de Impacto, Evaluación Comprehensiva del Gasto, Evaluación de Programas Gubernamentales y la recién incorporada Evaluación de Programas Nuevos. Sin embargo pueden existir diversas experiencias de evaluación que van más allá de este Sistema de Evaluación, impulsadas al interior de las organizaciones.

El objetivo de este capítulo es compartir diferentes experiencias de evaluación en los Ministerios y Servicios Públicos, tanto a nivel de incorporación del Sistema de Evaluación Gubernamental, como también conocer las diferentes instancias de evaluación de Políticas y Programas existentes al interior de las instituciones públicas

- Rafael Pizarro- Jefe Depto. Control de Gestión. Ministerio de Salud (MINSAL) (2009)
- Pablo Coloma - Director Fondo Solidaridad e Invención Social (FOSIS) (2009)
- Hugo Cabrera - Encargado Programa Nacional de Voluntariado de la División de Organizaciones Sociales (2009)

III.3. "EXPERIENCIAS Y DESAFÍOS DE EVALUACIÓN E INTERSECTORIALIDAD EN EL MINISTERIO DE SALUD".

PIZARRO, Rafael, Jefe Depto. .Control de Gestión. MINSAL (2009)

Resumen: A partir de la experiencia de trabajo en el Departamento de Control de Gestión del Gabinete del Ministerio de Salud (MINSAL), Rafael Pizarro repasa algunos de los desafíos actuales del ámbito de la sanidad en Chile y que dicen relación con la evaluación y el establecimiento de sinergias entre varios actores.

Palabras Claves: ministerio de Salud, planificación, evaluación de política pública, crisis de legitimidad, Estado de Bienestar, matriz de marco lógico.

Introducción:

Poder resumir lo que se hace en materia de evaluación es siempre complejo. Primero hay que mencionar el sistema de control de gestión gubernamental. En general, recaba información que permita mejorar la acción para poder implementar una mejor calidad del gasto, por lo que se busca eficiencia en la asignación de recursos como también en su uso.

Además está el trabajo con evaluación, que es un elemento de la transparencia, un ámbito poco desarrollado. Es uno de los desafíos que se debe profundizar hoy en las políticas públicas y, específicamente, lo que es control de gestión dentro del Estado.

En esta materia, el Departamento de Control de Gestión del Gabinete del Ministerio de Salud (MINSAL) circunscribe tres ámbitos en los cuales ejerce un control de la gestión.

Primero, un ámbito político, que apunta al cumplimiento del programa de gobierno, que es monitoreado o guiado y orientado por el Ministerio Secretaria General de la Presidencia. Después un control más bien presupuestario, relacionado a la gestión, ejercido por la DIPRES; y, finalmente, un control interno que se relaciona con el control propio de las metas, los programas y proyectos que ejecuta el Ministerio, que los desarrolla propiamente el Departamento de Control de Gestión. La planificación y el control van unidos, son los hermanos siameses de la gestión. Por tanto, es relevante poder explicar de dónde surge lo que orienta este accionar; y, luego, lo que hoy marca

este nuevo orden internacional y esta apertura hacia afuera de los Estados, con objetivos sanitarios que son compromisos que asume el Estado chileno en relación a ciertas metas y acciones.

Dos; un segundo insumo que se relaciona con el programa de Gobierno, y eso a su vez se baja y se opera de una manera más básica en los objetivos estratégicos, los cuales definen prioridades gubernamentales de nuestra institución. Eso se enmarca dentro de la misión institucional, así como definen los objetivos estratégicos, los productos, los subproductos, y las prioridades presupuestarias. Y, entremedio, se incorporan las coyunturas que se nos presentan y el devenir político.

Tres y, finalmente, este Departamento trata de lograr un presupuesto por resultados, es decir, objetivos sanitarios, programa de gobierno, objetivos estratégicos ministeriales, prioridades gubernamentales, misión institucional, productos, prioridades presupuestarias. Y el mensaje presidencial va engarzando estas definiciones que finalmente son las que nosotros controlamos y sobre las cuales supervisamos que se desarrollen según lo planificado.

Objetivos sanitarios

Los objetivos sanitarios de la década son mejorar los logros alcanzados. Chile en general tiene muy buenos indicadores de salud y la idea es poder mejorar esos logros. Por ejemplo, enfrentar los desafíos derivados del envejecimiento y los cambios de la sociedad. Hasta hace quince años atrás, nuestro énfasis era la mal nutrición. Hoy día es la obesidad, que tiene que ver con cambios de época, pero también con conductas individuales, con nuevos modelos de salud y también la esperanza de vida de las personas.

También han disminuido las desigualdades. Este es un tema no solamente de nuestro sector, pero es la mayor demanda que tiene nuestra sociedad. Por lo tanto, a partir de la política de salud tratamos de disminuir las desigualdades.

El departamento presta también servicios acordes con las expectativas de la población. O sea, hoy ya no es solo el médico quien dice que es lo bueno y lo malo para un paciente, sino que es el propio paciente el que tiene que quedar conforme con el servicio prestado. Por ejemplo, con los médicos ha habido grandes disputas para que mejoren el lenguaje, que puedan explicar claramente qué es lo que el paciente tiene, y a las personas que tengan un trato distinto.

Así como también el programa de gobierno de Michelle Bachelet establece proteger la salud, reforzar la atención primaria como modelo, mejorar la sanidad privada, el respeto al paciente, estilo de vidas saludables y la salud de los adultos mayores.

Estos elementos van constituyendo el énfasis, dónde están los objetivos sanitarios a partir de nuestra misión, y a partir de eso se baja con líneas programáticas que son: asegurar e implementar el Plan Auge, que principalmente garantiza derechos sociales en materia de sanidad como oportunidad, cobertura financiera, etc. Así también, se desarrolla el reforzamiento de la atención primaria, el mejoramiento de la salud privada (desde el punto de vista de la regulación, de la generación de instrumentos que permitan que los usuarios y los ciudadanos del sistema privado tengan ciertas garantías y se puedan mejorar). También una sanidad comprometida, acogedora y además productiva de estilos de vida saludables, con énfasis en los adultos mayores y los niños. Esto engarzado con el sistema de protección social, el cual actúa con grupos específicos.

Hoy, el Departamento de Control de Gestión del Gabinete del Ministerio de Salud tiene comprometida la evaluación de los casos de Urgencia, que es de la Subsecretaria de Redes Asistenciales; el tratamiento de la obesidad, que es de la Subsecretaria de Redes Asistenciales, la Subsecretaria de Salud Pública y además el Fondo Nacional de Salud FONASA, el programa de control y prevención del VIH SIDA que es de la Subsecretaria de Salud Pública. En la evaluación de impacto tenemos los programas de reforzamiento de la atención primaria, el Centro de Información y Apoyo para la Prevención Social del VIH/SIDA (CRIAPS), que es de la Subsecretaria de Redes Asistenciales; y en la evaluación comprensiva del gasto la Comisión Médica, Preventiva e Invalidez (COMPIN), que es de la Subsecretaria de Salud Publica más FONASA, que tiene algo que ver en este tema, y se está en un proceso de cierre.

A partir de la experiencia en el sector y específicamente del equipo de control de gestión se puede decir que algunos de los desafíos que son relevantes son la ausencia de un sistema de evaluación interno permanente. Esto quiere decir que tengan capacidad y que tengan una incidencia directa, y eso es un desafío. Entonces la evaluación surge cuando a partir de la discusión presupuestaria se establecen cuales son los programas a evaluar; por lo tanto es un proceso que tiene un inicio y un fin pero no hay una dinámica de evaluación permanente en los servicios.

Otro desafío es generar procesos de aprendizaje a partir de los proyectos de evaluación; o sea en general los departamentos de estudios responden a ciertas dinámicas y más bien pasan a ser contrapartes de los estudios externos que se realizan, más que de generación de materia gris propia dentro de las instituciones.

Es necesario que los procesos de cierre fuesen más flexibles. Por ejemplo, en el tema VIH -que es del año 2000- tenemos un compromiso que hoy día a la fecha no tiene mucho sentido, pero como quedo establecido en 2000, hay que cumplirlo. Pero la verdad es un cierre inoficioso, porque no aporta mucho de acción. Esto tiene que ver mucho con las dinámicas.

Hoy no hay una institución pública que se preocupe de la investigación social. Existe el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) que desarrolla estadísticas, pero más bien duras, cuantitativas. Con respecto a cuáles son los impactos, cuáles son los pensamientos, cuáles son las nuevas conductas, cuáles las nuevas características, qué es lo que se piensa, qué es lo que no se piensa la verdad es que no hay un centro de estudios públicos que permita generar mejor política publica.

Chile tiene estudios aislados, estudios licitados, sin sinergia entre ellos; la verdad es que tampoco hay mucha intersectorialidad en ese ámbito, o sea cuando se habla del tema de la obesidad son muy pocos los sectores que quedan fuera del tema, porque la obesidad tiene que ver con el deporte, con la salud, con la educación, con los espacios recreacionales, etc. Hoy vivimos en una sociedad compleja que requiere una intervención más allá de un sector en particular. Mayor inversión y desarrollo completo de la matriz de marco lógico: la matriz de marco lógico completa es una metodología interesante, participativa, que no se desarrolla completamente, y que sin duda alguna se usa porque tiene, valga la redundancia, una lógica bastante directa. Pero se sabe que no hay un análisis involucrado, que no hay procesos participativos detrás; entonces ese es uno de los problemas que se ha podido ver.

Tampoco hay una incorporación de la sociedad civil dentro de los procesos de evaluación, los procesos de control de gestión hoy, y es una de las criticas de pronto a la nueva gerencia pública, miden solamente lo que esta explícitamente medido y tienden a cumplir procesos, pero hay valores agregados que se pueden desarrollar que no se ven y que son prismas distintos.

La crisis del Estado pasa más por una crisis de legitimidad que por lo que se hace. La crisis del Estado de Bienestar no es una crisis sobre el Estado de bienestar, es una crisis del financiamiento del Estado de bienestar, que es muy diferente; la gente adhiere al Estado de bienestar, pero la crisis del Estado de bienestar tiene que ver con el financiamiento, no con la legitimidad dentro de la ciudadanía.

Por lo tanto se debe cambiar el paradigma y entender que no es solo que se haga bien un trabajo, sino, además, que la gente sienta que se hace bien. Y ahí hay un tema relevante, que tiene que ver con una democracia más moderna, una gestión más moderna, con un cambio de enfoque relevante.

Hay que incorporar otras variables dentro de la evaluación: qué tanta participación existe de los presupuestos de un determinado programa y qué porcentaje de esos presupuestos se distribuye de manera participativa. Variables como aquellas no están presentes en estos procesos de evaluación. Es relevante y tiene que ver con la modernización del Estado y con una mayor democracia.

Hace falta una vinculación de la investigación académica con los organismos públicos; por un lado que los organismos públicos dejen de ser oferentes de licitaciones de investigaciones y, por otro lado, que las universidades dejen de ser una especie de consultoras u ONGs que desarrollan algunos proyectos de investigación. Ahí se pueden construir acciones, marcos permanentes que permitan que tanto los que se preocupan de la materia gris de nuestra sociedad como los que ejecutan la política pública establezcan niveles de trabajo permanentes en el tiempo. Mayor flexibilidad para la innovación y aumento de coberturas y presupuestos. Se necesitan recomendaciones más amplias y diversas, mayor intersectorialidad. Y finalmente, establecimientos de mecanismos de coordinación más abiertos y con relaciones extra-institucionales, es decir, que puedan establecer niveles de evaluación de comparación con otros programas de otros sectores y de otros ministerios. Independiente de que no se trate de los mismos temas, pero que existan indicadores que vayan marcando ciertas pautas en materia de cobertura, calidad, eficiencia, participación, etc.

Conclusión:

En el Departamento de Control de Gestión del Gabinete del Ministerio de Salud hay un trabajo intersectorial que es interesante, que es abundante y con una plétora de desafíos. Hay un trabajo con otros sectores, se desarrollan ciertas acciones, pero éstas pueden ser insuficientes, y eso tiene que ver con el modelo de Estado que tenemos, con elementos centralizadores, con elementos diferenciadores, segmentados, incluso con la propia estructura presupuestaria que tenemos, que puede impedir de pronto la ejecución del presupuesto de manera intersectorial. Hay un trabajo en esa área, pero está bastante segmentado desde el punto de vista del monitoreo.

Efectivamente, hay que pensionar la gestión para seguir mejorándola; pero hay mensajes comunicacionales que están claramente intencionados hacia un sistema determinado. Por ejemplo, se habla de problemas de coberturas de cama y cuando en

la red se busca “camas” no encontramos a veces ni en el sector privado. Pero lo importante es que el sistema de salud responda, y que cuando pasen ciertas situaciones como pandemias, responda. Y hasta la fecha se ha respondido bien. Existe eficacia del sistema público de salud chileno a nivel mundial.

No se debe caer en viejos paradigmas, como hay que hacer las cosas o hay que hacerlas bien. Hoy es distinto: hay que hacerlas con la gente, hay que hacerlas participativamente. Sobre todo por lo complejo que es hacer gestión pública.

III.2. “FOSIS. EXPERIENCIA POSITIVA DE EVALUACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES”.

COLOMA, Pablo. Director FOSIS (2009)

Resumen: El Fondo Solidaridad e Invención Social (FOSIS) ha establecido una política continua de monitoreo de datos, que ha permitido conseguir resultados exitosos e incluso abrir campo hacia programas experimentales de evaluación de sus políticas.

Palabras clave: toma de datos sistemática, marco lógico, microemprendimiento, FOSIS, DIPRES, grupo de control, línea de base.

Introducción:

En materia de gestión programática la parte de la evaluación empieza a ser un elemento que es parte integrante de la gestión. Tiene que ver con preguntarse sobre si lo que se hace vale la pena, está bien hecho, puede ser perfeccionado, genera impactos, cumple con las hipótesis originales, etc.

El Fondo Solidaridad e Invención Social (FOSIS) es una institución creada el año 1990, se podría decir que es una expresión muy genuina de un acuerdo nacional de los años de regreso a la democracia en Chile, de hacerse cargo de los problemas que tienen que ver con la pobreza y la extrema pobreza del país, años en los que los indicadores de pobreza se acercaban al 40% y por tanto se sentía la existencia de una deuda social enorme que había que enfrentarla con decisión. A partir de ello surge la idea (bastante innovadora para esos tiempos; hoy tenemos fondos sociales en Latinoamérica, pero en esos años fue riesgoso crear un fondo de inversión social focalizado en temas de pobreza). Hoy, FOSIS es una institución que está en todo el país,

que cuenta con alrededor de 800 funcionarios en las regiones de Chile y que está atendiendo en distintos programas a más de 100 mil familias en el Programa Puente, que es un programa que FOSIS administra. También, FOSIS trabaja con cerca de 50 mil microemprendedores; y un conjunto de 20-30 mil familias que son apoyadas con distintos programas que están en la línea del desarrollo social, entendiendo desarrollo social como aquello que no tiene que ver directamente con lo económico, sino que con el desarrollo de otras condiciones que también son importantes para ir superando las condiciones de pobreza.

El siguiente artículo repasará brevemente algunos de los hitos de gestación, trabajo y logros de FOSIS para dar a conocer una experiencia innovadora en temas de evaluación de políticas públicas.

La toma de datos sistemática

Hay que señalar que la evaluación ex-post es una herramienta fundamental dentro del proceso de modernización del Estado, que tiene que ver con buscar ser más eficiente y perceptivo al mandato de servicio a la ciudadanía. Es una forma donde se va objetivando cómo se hace un trabajo: bien, mal, regular, y qué debe ser cambiado. A partir de ello se empiezan a impulsar herramientas de evaluación, desde la Dirección de Presupuestos (DIPRES), aplicada a los servicios públicos: desde 1997, la evaluación de programas gubernamentales, desde 2001, la evaluación de impacto y desde 2002, la evaluación comprensiva del gasto. Desde 2001, el Programa de Desarrollo Social del FOSIS6 está Es evaluado bajo este sistema gubernamental, siendo el primero.

Luego, se evaluó el Programa Generación de Capacidades en Localidades Pobres a partir del año 20027, y el Programa de Nivelación de Competencias Laborales a partir del 20038.

Por otra parte, desde el año 2004, se aplicaron evaluaciones de impacto al está Programa de Reinserción Laboral y Empleo del FOSIS. Resultó interesante porque los

[6]El Programa de Desarrollo Socialtiene por objeto desarrollar distintas acciones en favor de las familias en aquellos casos que no tienen que ver necesariamente con lo económico: mejoramiento de la vivienda, mejoramiento de la dinámica familiar, generación de articulación en redes, organización, trabajo con niños, reforzamiento escolar, etc

[7] El Programa Generación de Capacidades en Localidades Pobre tenía como foco principal el tema del emprendimiento.

[8] El Programa de Nivelación de Competencias Laborales en ese entonces estaba focalizado fundamentalmente en combatir el analfabetismo o la necesidad de adultos en aprender a leer y escribir, teniendo una importante cobertura dentro de los sectores más vulnerables. Hoy en día, no está dentro del FOSIS.

resultados resaltaron este programa como efectivo para generar empleo en el largo plazo, en comparación a otras iniciativas de creación de empleo de emergencia. Después, se aplicaron evaluaciones de impacto al Programa de Apoyo a las Actividades Económicas y al Programa de Apoyo al Micro emprendimiento, cuando que se evaluó toda la acción del FOSIS en 2007.

Entre 2004 y 2006, los resultados de los procesos evaluativos ratificaron laimportancia de estos programas por cubrir necesidades de los sectores más vulnerables. Especialmente en el caso del Programa de Apoyo a la Actividad Económica, permitieron en comparación a un grupo de control, demostrar la generación de un impacto medible y razonable en distintos ámbitos tales como losingresos, las ventas de las unidades productivas, la percepción del futuro, etc. Siguiendo la misma línea durante el año 2007, la evaluación de los programas sociales permitieron cuantificar un conjunto de iniciativas sociales difíciles de medir aparte del desafío que representa el hallazgo de grupos de control.

Paralelamente a estas iniciativas de evaluación externa que provienen de la DIPRES, el FOSIS también asumió como un desafío institucional, la creación de un modelo de evaluación interno. Hoy, está siendo aplicado a los programas que cuentan con variables posibles de ser medidas. En definitiva, es hablar prácticamente de todos. Solamente quedan excluidos algunos como “diálogos ciudadanos”, donde, por ejemplo, no se ve muy pertinente encontrar variables medibles en la perspectiva de una evaluación ex post.; Sin embargo, los programas de emprendimiento, de apoyo a la empleabilidad, y de desarrollo social están siendo evaluados. Se trata de un sistema de evaluación que cuenta con el levantamiento de una línea de base para cada usuario atendido a través de estos programas. Esta etapa se realiza a por un agente externo, generalmente el ejecutor privado o consultor que lleva adelante el programa, quién mide los distintos indicadores que se han definido.

Al final de un programa se miden nuevamente los mismos indicadores para observar su evolución tanto en para la línea de base como para la línea de término, al universo de usuarios. Además una vez transcurridos seis meses post intervención se vuelve a tomar una muestra significativa de los que fueron usuarios del programa y se mide los mismos indicadores.

Para cada programa de la institución que atiende a usuarios se levanta información de identificación, de contacto, y sobre características socio demográficas del usuario como sexo, edad, estado civil, situación ocupacional, nivel educacional, ocupación, etcétera.. Además, se recolecta información sobre una batería de variables, señaladas con anterioridad, que el programa intenta modificar, yque miden los

resultados y que el programa intenta modificar. Se miden al momento de levantar la línea base, al final del programa, y 6 meses posteriormente a este.

En las variables de medición algunos atributos son los que se miden una vez, y que no se modifican fundamentalmente, y un conjunto de variables de intervención que son las que uno intenta modificar.

En el caso del programa de apoyo a la actividad económica, se trata de un programa que genera una intervención a través de un capital semilla o una capacitación a microemprendedores –bastante precarios- que tienen la posibilidad o tienen un plan de negocios que quisieran implementar para mejorar su desarrollo. En este caso se miden temas que tienen que ver con su condición de pobreza y con el perfil de su unidad económica, y entre ellas están el ingreso autónomo, la actividad económica que realiza, los costos del negocio, las ventas del negocio, las utilidades del negocio. Así, en otros programas de desarrollo social, aquellos que tienen que ver con niños por ejemplo, bueno existe otra batería de variables que tienen que ver con aquellos factores que se quieren intervenir: mejoramiento de la autoestima, de la participación de los padres en el proceso de educación de sus hijos, el mejoramiento de las calificaciones, etc. Es decir, cada programa cuenta con ese set elaborado a partir de un marco lógico que finalmente es medido en forma sistemática.

En el caso del programa de apoyo al microemprendimiento, que es un programa que apoya fundamentalmente a población cesante o subempleada para que desarrolle una microempresa, se evalúa en este caso el ingreso autónomo e individual según sexo. Aquí aparece una diferencia de sexos que es bien interesante, porque constituye para Fosis una preocupación que se ha ido confirmando a través de distintos instrumentos de evaluación: que en el caso de los hombres, el nivel de éxito alcanzado, pese a que son una minoría, es mayor (en la atención del FOSIS 75% son mujeres y 25% hombres más o menos), pero también se detecta que en el caso de las mujeres en el tema del emprendimiento que el impacto de ingresos es menor. Entonces es interesante que a partir de estos análisis, se empiezan a copiar conocimientos que permiten darse cuenta en este caso de que hay un elemento que a lo mejor requiere una intervención, un estudio más profundo: ¿qué está ocurriendo que en el caso de las mujeres no se logra un nivel de ingreso tan sustantivo como ocurre con los hombres? Hay varias hipótesis. Muchas veces se trata del caso de jefas de hogar, que además tienen que hacerse cargo de su casa y por tanto eso atenta contra el tiempo, contra la posibilidad de dedicarse a un emprendimiento, o en muchos otros casos, en la mitad de las mujeres, se trata de segundas generadoras de ingreso, donde hay un cónyuge que genera el ingreso principal y una mujer que se incorpora al mundo laboral a través de un emprendimiento, y por tanto, el nivel de ingreso es menor, porque le dedica menos

tiempo, etc. Este es un ejemplo de los que se va relevando en la medida que se van tomando datos sistemáticos.

A partir de esta preocupación, Fosis ha sostenido una interesante conversación con la Universidad de Chile, en particular con el Departamento de Economía, donde ha tanteado la probabilidad de desarrollar un trabajo colaborativo en materia de lanzamiento de un programa de evaluación de impacto, y tenemos ya como proyecto generar para 2010 una primera iniciativa de evaluación experimental para el programa de apoyo al microemprendimiento en la Región Metropolitana. Este es un desafío enorme, porque los expertos sugieren la necesidad de implementar un modelo experimental de aleatorizar parte de la selección de beneficiarios, y ahí uno empieza a chocar con un tema ético que es extremadamente complejo. Se está viendo de qué modo se puede compatibilizar los objetivos de generar una evaluación con los más altos estándares, una evaluación de impacto, pero a la vez no sacrificar ni un ápice el mandato o la ética de la acción publica. Y desafío de Fosis que es interesante, porque se están viendo formas experimentales mediante las cuales podamos generar grupos de control aleatorios que nos permitan comparar en el mediano o largo plazo el impacto del programa.

Conclusión:

Para FOSIS la evaluación de sus programas constituye un desafío cada vez más necesario y un imperativo para la toma de decisiones. Fosis va entendiendo crecientemente que el tema de la evaluación tiene que ir conformando parte integrante del proceso de gestión de programas. La experiencia de la institución en esta materia es valiosa. Comparada con otras instituciones públicas, FOSIS es sorprendente ver a que tiene la capacidad de ir levantando información.

Esto porque lo que mucha veces pasa en el tema de la evaluación es que se pregunta por qué se toman datos cuando ya parece ser muy tarde. Entonces en una institución como la nuestra, hay una disciplina de ir generando información desde el primer momento con cada programa, de tal modo que eso permita hacerse preguntas y poder tener una base de datos importante que pueda dar respuestas.

Sin embargo, aun se reconoce en Fosis una enorme necesidad de ir avanzando tanto en la calidad de datos como en la profundidad de las evaluaciones, bajo las metodologías actuales. Y también dar pasos relevantes en evaluación de impacto con metodologías experimentales. Eso hoy en día constituye una gran preocupación.

FOSIS aspira a hacer evaluaciones de impacto, que permanezcan en el tiempo y que permitan ir generando grandes aprendizajes respecto de lo que se está haciendo, de la calidad, del impacto que genera. Incluso estableciendo algunas variaciones programáticas, ir teniendo la posibilidad de "experimentar" con variaciones programáticas de tal modo de no solamente chequear el impacto, sino también ver qué es lo que explica ese impacto. Se puede entrar a hacer ese tipo de preguntas, que son de bastante mayor sofisticación, y que permiten finalmente arribar a una toma de decisiones mucho más compleja, sofisticada, para ir haciendo ajustes programáticos que las hagan cada vez más eficientes, más efectivos y de mayor calidad para nuestros usuarios.

III.3. "EL TRABAJO CON LA CIUDADANÍA COMO EXPERIENCIA DE MEJORAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS: DIVISION DE ORGANIZACIONES SOCIALES."

CABRERA, Hugo- Encargado Programa Nacional de Voluntariado de la División de Organizaciones Sociales (2009)

Resumen: La experiencia de la División de Organizaciones Sociales (DOS) en temas de inclusión de la ciudadanía en las estrategias de diseño y evaluación de la política pública muestra que se generan procesos de legitimidad que permiten blindar a las instituciones sobre supuestos actos de corrupción o ineficiencia.

Palabras clave: métodos participativos, cuentas públicas participativas, fortalecimiento de la sociedad civil, ciudadanía, legitimidad, institucionalidad, democracia.

Introducción:

¿Qué puede decir la División de Organizaciones Sociales (DOS) al hablar acerca de la evaluación? Es una materia que aparece con elementos tremendamente técnicos y duros, en circunstancias que estamos hablando de una división que tiene que ver fundamentalmente con temas de participación ciudadana, incentivo a la asociatividad, a la diversidad, a la información ciudadana y al derecho a la información.

La DOS, puntualmente el programa de Voluntariado, que está muy vinculado al fondo para el desarrollo de la sociedad civil, es una división (subrayando que es una división de un Ministerio, con todo lo bueno y malo que implica en términos de alcance) que tiene como misión impulsar los derechos de información, participación, asociación (algunos le llaman asociatividad), respeto a la diversidad como políticas

públicas ciudadanas estableciendo alianzas de corresponsabilidad entre Estado (el gobierno en este caso) y la sociedad civil.

¿Qué tiene que ver esto con evaluación? Tomando elementos de la agenda y del instructivo de participación ciudadana, que data de 2008 y que tienen que ver directa o indirectamente con esta idea de evaluación, se procederá a relatar simplificadamente la experiencia de DOS.

Trabajo de la DOS

Entre los pilares de la agenda DOS hay dos conceptos: por un lado, la gestión pública participativa y, por otra parte, el fortalecimiento de la sociedad civil.

La gestión pública participativa alude en general a la incidencia ciudadana en las definiciones de interés público, especialmente aquellas de la administración del gobierno, especialmente en el ciclo íntegro de diseño, ejecución, seguimiento, evaluación y control social de políticas, planes y programas públicos. Se habla no solamente de la evaluación ex post, sino que también desde el origen de la política pública.

¿Qué hubiese pasado si por ejemplo una política pública tan importante, tan trascendente como Transantiago hubiese pasado por el filtro de espacios de participación ciudadana, donde los usuarios, los distintos grupos de interés hubiesen tenido la posibilidad de opinar? Y no sólo eso: sino también que esas consideraciones, esas opiniones hubiesen sido finalmente consideradas. Es posible que la legitimidad de esa política pública hubiese sido posiblemente distinta, y la respuesta de la ciudadanía ante esa política pública probablemente hubiese sido distinta. ¿Por qué? Porque surge de un proceso donde los distintos actores fueron convocados, oídos, y donde hubo una institucionalidad que permitió incorporar esas posiciones o esos puntos de vista.

Ahora, ¿Cómo es posible llevar a la práctica estos como principios o ideales de gestión pública participativa?

Hay que hacer un análisis concreto que permita interactuar con otros actores que tienen miradas más suspicaces respecto de este tipo de dispositivos de participación ciudadana. La agenda de la DOS habla de algunos elementos. Por ejemplo, las cuentas públicas participativas que están incorporadas en el instructivo y

que ya, a partir del año pasado, deben ser hechas por ministerios y las subsecretarias, servicios derivados, intendencias y gobernaciones.

Los métodos participativos: hay un ejemplo tristemente célebre de los diálogos participativos: María Luisa Sepúlveda. Quizás fue la peor manera de saltar al estrellato de los diálogos participativos; pero se puede asegurar que las experiencias de diálogos participativos realizadas con la metodología que fue generada precisamente por la DOS al tenor de la conversación son muy distintas al que se vio aquella vez. Completamente distinto. Las posturas son categóricas y vehementes, sin embargo, prima un clima de respeto que sólo se puede afianzar sobre la base de procesos ex post. O sea, no es sólo juntarse a conversar sobre alguna cosa que ocurre, sino que más bien se plantea un tema, se pregunta si interesa y si es de interés, se fija una posición o documento que permita ordenar el debate para conversar presencialmente, discutir cada punto, hacer un trabajo de sesión plenaria, talleres y después esa información respaldarla con una respuesta institucional de cada ministerio y servicio involucrado.

Esta experiencia, que es muy rica, ha permitido a la DOS validar este modelo. Desde luego, esto es un campo susceptible de perfeccionamiento y también susceptible de hacer ciertos amarres que permitan que estas consideraciones de los diálogos participativos sean también de un carácter no solamente consultivo, sino también vinculante. Las minutas de posición, que tienen que ver con fijar ciertos criterios objetivos, se tienen que subir a la página web de la DOS y que la gente pueda opinar mediante las cuentas públicas participativas.

Presupuestos participativos: existen especialmente en el ámbito de la salud, que han ido permeando otros espacios, especialmente también el mundo municipal. Desde luego también todos los soportes de información pública, de la mano con lo que es la fijación de la ley de transparencia, pero también con los dispositivos preexistentes. El sistema de información y atención de usuarios, todos los dispositivos que la ciudadanía tiene para poder enterarse de las ofertas públicas o para poder preguntar sobre determinadas cosas al Estado. Soporte de capacitación, en derechos sociales a la ciudadanía, en fin, hay una oferta amplia, cada uno con beneficios, o más bien, cada uno con ventaja y desventajas, cada uno con mayores grados de madurez, pero que a la DOS estima que es el camino que hay que recorrer.

Las cuentas públicas participativas: Se definen como una instancia mediante la cual las autoridades públicas dan cuenta de la gestión de sus políticas, planes, programas y acciones. Su ejecución presupuestaria ante la ciudadanía, que también considera un proceso de respuesta, no se agota en la ceremonia y ni en la catarsis que se produce en el momento en que un ciudadano o líder de una organización

involucrada en el quehacer público hace valer su opinión, sino que supone una metodología de respuesta.

La DOS ha generado un tipo de cuenta pública con este apellido: “participativa”; y cuyos elementos son los siguientes: una elaboración de un documento a partir de los instrumentos que ya están presentes (balance y gestión integral), un proceso de difusión y convocatoria con criterios de equidad para que la gente pueda acceder y, desde luego, acceder a este documento antes de la cuenta, no durante.

La entrega de la cuenta se hace en un trabajo de grupo, por temática y en un plenario, y posteriormente este proceso se cierra con una respuesta institucional que es diferida en el tiempo y que supone un plazo de 45 días para que la autoridad, sobre la base de todo lo surgido en esta cuenta, haga una nueva respuesta en torno a este compromiso.

Los Ministerios que han realizado la cuenta, hasta el día de hoy son trece. Los servicios que la han realizado con esta metodología, 24, aunque hay muchos que han hecho una metodología quizá más tradicional. Diez intendencias han realizado la cuenta y personas que han sido movilizadas en éstas, unas cinco mil. Es decir, un dato para nada desdeñable porque esta gente que ha ido no va a perder el tiempo, va a opinar y va a interpelar con un sentimiento ciudadano de respeto a las autoridades y les pide explicación, transformándose en una instancia de retroalimentación para los nuevos ciclos de planificación. A juzgar por la experiencia, estos instrumentos de gestión pública participativa enriquecen el proceso de planificación gubernamental, entregando lo más básico (que es un feedback desde la ciudadanía) y ampliada como procesos o ejercicios de reflexividad que hace la autoridad para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas. En este sentido la DOS estima que son muy primarios, pero nada desdeñables estos mecanismos de gestión pública participativa. Con ello, la DOS cree que aumentan la legitimidad de las definiciones o de las decisiones de la autoridad. Además contribuyen a generar una ciudadanía activa.

La DOS tiene el desafío de generar ciudadanos críticos, ciudadanos involucrados más allá de lo electoral, a la DOS le interesan las virtudes cívicas, de la convivencia, de la preocupación por lo público, de la solidaridad, de la cooperación, un encuentro realista con la autoridad, y en ese sentido se necesita involucrar a los ciudadanos más allá de, por ejemplo, su derecho de sufragio que se da cada cierto tiempo. La idea es tener a ciudadanos involucrados con el sector público y tener instituciones receptivas a sus puntos de vista. En este sentido, uno de los desafíos es afianzar los procesos de respuesta de las autoridades así como incorporar los criterios ciudadanos en los sistemas institucionales de evaluación, y para eso seguramente sería interesante

alguna discusión con DIPRES o con todas las actividades que “externamente” traen a la DOS.

Respecto al fortalecimiento de la sociedad civil, este elemento implica generar condiciones favorables para una asociatividad de interés público, fuerte, capaz de interactuar con los organismos del Estado, pidiéndole cuenta, y desde luego autónoma, sin crear ningún grado de clientelismo o algo que se le parezca.

La DOS cuenta con el fondo para el desarrollo de la sociedad civil, que puede ser analizado como un componente de un programa público, por tanto objeto de evaluación de las entidades externas (como la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) o la Dirección de Presupuestos (DIPRES), o como iniciativa que a su vez incluye ciertos elementos de evaluación en los proyectos que recibe con un determinado mercado. El convocante es el Ministerio de Secretaria General del Gobierno, la DOS, el Consejo Nacional y todos los concejos regionales del fondo, que tienen un rol consultivo tremendamente importante. Y estos concejos están compuestos por miembros de organizaciones de la sociedad civil. ¿El objetivo del fondo? Favorecer la creación, fortalecimiento, autonomía, sustentabilidad e incidencia de organizaciones y redes de interés público.

A inicios del 2005, los destinatarios a distancia, que son organizaciones pequeñas de la sociedad civil, se les pidieron que aborden determinados temas. Y entre los temas estaban: rendición de cuentas, tanto de ellos como entidades, “accountability” (rendición de cuentas en inglés) de entidades del Estado. Eso también es una manera de incluir a la ciudadanía para que a su vez ellos ejerzan su rol de Contraloría Social. Evaluación desde ciudadanos.

Este fondo también quiere contribuir al empoderamiento de actores sociales que desarrollen iniciativas de incidencia en la esfera pública. La DOS no pide que ejecuten un guión pre-ordenado. Más bien, acota a ciertos temas, se focalizan ciertos temas, pero son las organizaciones los que escogen qué tipo de proyecto. Contamos con la evaluación que debemos hacer nosotros de esos proyectos. Tanto ex ante, durante, como ex post. Tiene que ser una evaluación caso a caso. Es distinto un proyecto de visibilización pública del sector a un proyecto de un tallado. O un tallado a uno que se dedique a capacitar a líderes sociales. Cada uno tiene sus propias medidas, por lo tanto la DOS se obliga a ser flexibles en todo el proceso de evaluación o de preevaluación y después de la adjudicación.

También el fondo responde a los instrumentos de evaluación externa propios de la administración pública.

Estos elementos han incidido positivamente en la dinámica del fondo para el desarrollo y la sociedad civil. En ese sentido es un gran aporte externo. Pero también dispone de herramientas de evaluación interna, propias de la DOS, que han permitido su mejora constante.

Algunas mejoras a atribuir a los sistemas de evaluación: a nosotros nos interesa replicar la lógica del individualismo en el seno de la sociedad civil, por tanto los proyectos que nosotros propiciamos son proyectos que tienen que venir presentados por una organización titular, pero con varias organizaciones co-ejecutoras. Con eso queremos incentivar a que la gente pueda tener una red de apoyo.

La evaluación externa: antes se hacía una evaluación desde la propia DOS, lo que en un ministerio político como el nuestro generaba todo tipo de suspicacias. La pre-evaluación creo que nos ha brindado o apoyado contra cualquier ataque que tiene que ver o que pase por alguna cosa personal o criterios que no tienen que ver con los meritos reales de las propuestas.

Hay modificaciones por género, modificaciones de acuerdo a la postulación que son todas cosas que nosotros consideramos que han sido mejoradas y que han sido producto de estos sistemas de evaluación.

En cuanto al sistema de evaluación ex ante, durante y ex post, somos como muchos fondos concursables. Hemos ido probando distintas alternativas para poder optimizar el proceso, apoyar el logro de los objetivos de cada proyecto y mirar cómo van uso a los recursos que son uno de los temas que también le interesa más a la DIPRES. Ahí están puestos algunos elementos de evaluación.

Conclusión:

No cabe duda de que los sistemas de evaluación aplicados -tanto internos como externos- han contribuido al perfeccionamiento del fondo DOS. Medidas tomadas tras estas evaluaciones, han blindado al fondo ante sospechas o acusaciones.

Este es un fondo que el año 2008 tuvo una gran acusación de corrupción. La Controlaría investigó y no logró detectar en cuatro meses de investigación, ninguna anomalía. En buena medida porque todas las medidas que se habían tomado previamente habían sido por estos sistemas de evaluación.

La incorporación de la ciudadanía perfecciona los procesos de planificación de las autoridades. Con el rol consultivo, el interés ciudadano por evaluar el desempeño, la puesta de los programas del Estado, queda muy bien ejemplificado en el seguimiento que la propia sociedad civil organizada ha hecho de la agenda de la DOS.

La retórica del desinterés, que la gente no se involucra con estos temas o no son de interés parece más bien una actitud justificadora de aquellos que no quieren incorporar elementos "ciudadanizadores" al diseño, implementación, evaluación y control de las políticas y programas públicos.

La participación ciudadana no reemplaza los mecanismos que la propia administración se da para la evaluación, esos mecanismos también tienen su propia dinámica. La co-responsabilización en la suerte de políticas, planes y programas públicos fortalece las instituciones y a la democracia de nuestro país.

Capítulo IV: EXPERIENCIAS DE EVALUACIÓN EN LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES: SEGUIMIENTO DE METAS MUNDIALES

Coordinador: Sergio Martini

La globalización de las relaciones económicas, sociales y culturales también se expresa en la evaluación. Hoy día existe un amplio consenso a nivel internacional en la importancia de definir metas deseables de alcanzar por los países para combatir la pobreza, la enfermedad, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente; la discriminación contra la mujer y la mala calidad de la educación entre otros. Las cumbres presidenciables a nivel mundial o regional y las conferencias organizadas por las Naciones Unidas, Agencias de Cooperación y Banca Internacional, han definido metas precisas para alcanzar los objetivos que los países se han comprometido cumplir. El seguimiento y evaluación de estas metas plantea desafíos metodológicos y de información relevantes. ¿Qué metodologías se utilizan para el seguimiento y monitoreo de estas metas, así como para los objetivos macro de desarrollo? ¿Cuáles son los problemas técnicos y operativos que presentan estos sistemas de seguimiento y monitoreo? ¿Cuáles son los aprendizajes para la evaluación derivados de estas experiencias? En este capítulo se presentaran dos sistemas de monitoreo y evaluación: las metas Educación Para Todos (UNESCO/Orealc)9 y el modelo de evaluación desarrollado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

[9] Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.

- Rodrigo Martínez - División Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina (CEPAL)- Oficial de Desarrollo de la CEPAL
- Mauricio Castro - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)- Consultor - Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)

IV.1. "LA IMPORTANCIA DEL CRITERIO MÚLTIPLE EN LAS EVALUACIONES DE LA CEPAL".

MARTÍNEZ, Rodrigo. División Desarrollo Social, CEPAL- Oficial de Desarrollo de la CEPAL

Resumen: la CEPAL (en voz de R. Martínez) explica la importancia del trabajo multi-criterio y multi-análisis para poder evaluar de la manera más integralmente posible.

Palabras clave: CEPAL, evaluación de impacto, análisis multi-criterio, gestión de calidad, eficiencia gasto social, tasa de descuento, integralidad.

Introducción:

Es interesante compartir o poner sobre la mesa el tema de qué es lo que entendemos cuando hablamos de evaluación.

Por ejemplo, si un Sociólogo habla de evaluación de proyectos, se pensará que resolverá la evaluación como impacto, cómo se está modificando una parcela de la realidad.

Si se le pregunta a un Psicólogo, seguramente dirá que la evaluación es más bien un tipo análisis para medir la condición de las características de la personalidad, desarrollo intelectual, etc., de un individuo.

Preguntado sobre evaluación un médico, la respuesta puede ser para él de un carácter de diagnóstico que analice en qué medida el tratamiento que se le ha realizado a una persona está funcionando.

Si se habla de evaluación en el ámbito administrativo, una persona puede estar pensando en qué medida se están cumpliendo las metas, cómo están funcionando los procesos, en definitiva una evaluación de la gestión.

Por el contrario, si se le pregunta a un contable –contador- tendría que evaluar en qué medida se están cumpliendo los parámetros que están definidos en términos del gasto, del presupuesto y cómo están siendo asignados: el ámbito de una auditoria.

En definitiva, si se habla de evaluación y no queda claro un marco o ámbito para operar, cuesta entenderse.

Cruce de miradas sobre evaluación

Tomando como ejemplo las políticas de evaluación en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se desvela una mirada evolutiva que -a medida que pasa el tiempo- va integrando distintos ámbitos de trabajo: investigación, desarrollo de metodologías, adaptación de metodologías, asistencia técnica, programas específicos a instituciones y capacitación en el conjunto de la CEPAL con distintos niveles de interrelación: del más alto nivel de gobierno hasta el nivel micro, como organizaciones de la sociedad civil, etc. O sea, el espectro de interlocución es variado a nivel de grupos profesionales. Por lo tanto, se podría argumentar que los clientes CEPAL son variados en el rol que tienen y en la utilización que hacen de los recursos que CEPAL dispone.

Desde antes de la década de 1980, en la CEPAL el tema de la evaluación de política pública estaba presente (enfocado desde una mirada de programas). A partir de esa década, se descubre una historia de evaluación social de proyectos de infraestructura y de proyectos de inversión pública, entre otros. Es decir, por un lado está la gran planificación, tradición de la CEPAL, y que está reflejado en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Y en el ámbito de proyectos de inversión pública, la CEPAL tiene el tema de la evaluación social de proyectos.

La evaluación social de proyectos es el análisis para determinar prioridad y criterios de inversión, que es un trabajo que además se dinamiza en el caso chileno desde fines de la década de 1970 y de principios 1980. Esto porque hay una influencia importante de la Universidad de Harvard en los temas de evaluación, y nace la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) dinamizando una serie de metodologías.

En un prisma económico de la evaluación, suele hacerse la diferenciación entre proyectos “con inversión o sin inversión”, o proyectos “de inversión” o “proyectos sociales”. Es preferible hablar de proyectos productivos y proyectos sociales. Si hay o no infraestructura es un accidente en el camino. Hay proyectos sociales con infraestructura y hay proyectos productivos que no tienen infraestructura también. Entonces la metodología para definir, priorizar y asignar recursos está más asociada a la

finalidad que a los elementos que hay entremedio, lo que no implica que se deba dejar de lado la especificidad de ciertos análisis.

El primer gran dilema de la CEPAL fue cómo medir los beneficios sociales en términos económicos: cómo medir el impacto y traducirlo en dinero. Y ahí se hallan temas como la tasa social de descuento, el tema del análisis de las externalidades, los precios sociales o precios sombras, etc., pero con una característica: que no se asigna valor a las cosas si no se determina cuál es el impacto social que tienen. Por ejemplo, se tiene que saber primero cuánto mejora la educación de las personas para poder estimar si eso tiene un valor económico o no, es decir, se tiene que saber cuántas vidas se salva para después definir un valor económico a eso. Entonces, comienza a aparecer la "evaluación de impacto".[10]

La evaluación de impacto de programas sociales califica en su propio mérito cuál es el resultado que está aconteciendo, que es lo que probablemente desde el ámbito de la sociología suena más tradicional: las evaluaciones ex-post.

Sin embargo, para la CEPAL, la mirada de análisis de costo/beneficio es ex-ante. Costo-beneficio y costo-mínimo son ex ante, después lo evalúa el mercado. Los resultados en los balances definirán si el proyecto fue bueno o fue malo, pero la evaluación ex ante se hace para definir presupuesto, para definir inversiones.

El análisis de impacto se entiende desde el otro lado: ex post. Se miran los resultados para ver qué está aconteciendo. Y se acuña además la idea del "gasto social".

Entonces, con esas dudas y respuestas, comienza la evaluación de impacto de programas. El rol de algunas personas[11] de la CEPAL facilitó que programas de alimentación escolar fueron los primeros trabajos que se hicieron en ese tema, y ellos sacaron un primer libro que hablaba sobre el análisis costo/impacto para programas y proyectos sociales: El ACI. Es un trabajo que se hace en la década de 1980 con una primera edición. Se hace en un trabajo conjunto que tenía la CEPAL con la Organización de Estados Americanos (OEA) en ese momento, y salió como bajo el grupo editor latinoamericano en Argentina y luego se publicó una edición de Siglo XXI, que es un libro que en los ochenta marcó mucho a la gente que estudiaba Sociología y encontró

[10] Ante la preocupación por la evaluación de impacto surge un primer problema: se piensa difícil. Hay mucha gente que argumenta que es tan difícil medir los resultados y después traducirlos económicamente. Entonces, es mejor "analizar la eficiencia" y hacerla de la manera más barata, según el análisis de costo mínimo (ACM).

[11] Ernesto Cohen y Rolando Francoempiezan a participar desde el ILPES en evaluación de programas.

allí una herramienta. Y tiene una característica: que junta el análisis de los costos, por un lado, con el análisis del impacto desde una mirada de la investigación social (la investigación evaluativa con la evaluación de proyectos de la tradición económica de proyectos de inversión). Y eso continúa un desarrollo por un buen tiempo con la incorporación de un conjunto de metodologías.

Paralelamente, el tema de la evaluación de infraestructura y el desarrollo de metodologías asociadas al análisis de costo/beneficio, costo mínimo/precios sombra, etc. sigue su proceso. Es por esto que se recalca que es evolutiva, es propiamente acumulativa, los elementos se complementan uno al otro, no necesariamente "en desmedro de". En la década de 1990 se creó una estrategia para incorporar metodologías que venían desde la planificación, del análisis prospectivo, del marco lógico; y se intentó resolver cómo adaptar esas metodologías a la realidad específica de programas y proyectos en América Latina para incorporar todo el ciclo del proyecto.[12]

En CEPAL se desarrolló un manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales, que es un documento de trabajo que hoy está siento utilizado en otros lugares (pero con elementos que todavía se tienen que mejorar). Han pasado muchos años desde la primera versión de aquél manual, casi catorce. Y ese manual ha penetrado mucho más de lo que CEPAL pudo imaginar. El tema de ese manual en ese momento fue integrar los temas de investigación, herramientas de gestión, sin entrar de lleno en la discusión sobre la gestión. Por eso se dice que fue evolutivo: se fue pasando de un momento a otro para ir incorporando este conjunto de instrumentos que venían de distintos lados. Incorporándole mucha matemática, intentando a su vez resolver el desafío desde el mundo social de ponerle matemática y medición, sin ningún miedo a medir, y sin ningún miedo a procurar ser, pelear un poco con la confiabilidad de la información, etc.

Uno de los puntos de convergencia de ese manual era que no se trata sólo de la mirada costo/impacto en un eje, más allá de, en uno, dos o tres ejes, sino en una mirada multi-criterio. El análisis multi-criterio también pasa a formar parte de la discusión y a ser utilizado justamente en esta lógica de concursos de proyectos, incorporando a su vez, progresivamente, los procesos de participación técnica y política. Por ejemplo: en qué medida se adaptan las definiciones y las prioridades políticas, y los tiempos políticos a la toma de decisiones. Cómo los técnicos ponen sobre la mesa la información para que el que decida limite su discrecionalidad y pueda transparentar cómo se toman las decisiones. Por otro lado, que se dé mayor credibilidad a los procesos democráticos. Ó sea hay, un elemento ahí desde la discrecionalidad propia y de la participación de los demás.

[12] No se debe pensar en la evaluación ex post, primero, y no sólo pensar en el elemento de la evaluación ex ante sin incorporar todo el ciclo del proyecto.

En esa línea, CEPAL empieza a analizar el tema de los programas sociales y los temas de gestión, que fueron derivando del tema del estudio de la gestión en la evaluación de procesos.[13]

En paralelo aparecieron otros desafíos, también de tipo matemático, y que tenían que ver con profundizar el tema de la eficiencia, ósea, avanzar en el impacto, de la mano de la eficiencia. Uno de esos proyectos fue el "Proyecto de Optimización de Localización de Servicios Sociales", aplicando pura matemática para identificar en un área geográfica, por ejemplo, dónde se debía poner una escuela, cuál era el mejor lugar para ubicarla, cuál es el mejor barrio para poner un consultorio, un centro de salud, etc.

Hacia el año 2005 hubo una mirada paralela, porque surgieron los objetivos del milenio, que venían del año 2000 y a CEPAL le tocó hacer un seguimiento de metas. Pero eso es un desarrollo totalmente en otra lectura que es hacer seguimiento. Es un proceso que CEPAL ha sacado con documentos y que le toca para el próximo año volver a sacar un informe inter-agencias que coordina la CEPAL, cómo vamos en camino al logro de las metas definidas para los objetivos del desarrollo del milenio, que es un proceso más de investigación que propiamente de evaluación. El conteo de metas de política social sí es un elemento que se liga. ¿Cuánto cuesta alcanzar las metas? En términos de calidad, no solamente la cantidad de personas que alcancen la educación. Qué nivel de educación tienen, cómo se logra disminuir la morbilidad, cómo se alcanzan las metas de la erradicación de la desnutrición, etc., y se comienzan a costear los proyectos o las políticas que serían necesarias. Eso forma parte del proceso en el ámbito de metas, pero se junta con otro que iniciamos en alianza con el Programa Mundial de Alimentos sobre el tema de costear problemas sociales, específicamente la experiencia la tenemos en dos ámbitos: uno es el costo del hambre y el otro es el costo del analfabetismo, que lo hemos hecho con UNESCO en el último años o dos.

Esto es importante porque CEPAL quiere poner en conversación cuánto cuestan los problemas sociales. Por ejemplo discutir ¿qué pasa si no lo hacemos, cuánto está pagando cada uno de nuestros países para que no existan niños desnutridos en América Latina? El caso más complicado es el de Guatemala, que en 2004 perdió más de 11 puntos porcentuales del PIB como equivalente en costo del hambre, ¿Por qué? Porque tiene cerca de un 50% de los niños desnutridos, con baja talla para la edad. Eso es en torno a 10 puntos porcentuales en el caso de Honduras.

[13] El tema de la evaluación de procesos, no solamente como un control de gestión, sino el desarrollo de los procesos y entrarle más al trabajo mismo de los indicadores, etc. y que relación tiene que ver con los otros instrumentos para la toma de decisiones.

Para CEPAL es importante destacar que cuando se analiza el presupuesto, se tiene que evaluar cuánto cuestan las soluciones, pero además se tiene que poner sobre la mesa cuánto cuestan las "no soluciones". De lo contrario estamos viendo la mitad de la igualdad y no estamos viendo la ecuación completa. Ese ha sido un tema que hemos desarrollado y dinamizado para los países de Centroamérica y Andinos en los últimos años, para ponernos en esta otra escena. La idea es tender un puente comunicacional a la toma de decisiones.

Conclusión

La CEPAL comienza a hacer seguimiento con Panorama Social de América Latina[14] a los temas de gasto social, y se dio cuenta de que respecto a la información sobre gasto e inversión social, cada país tiene la información de distinta manera. En algunos casos es el gasto del Gobierno, en otros casos es el gasto del Ejecutivo solamente, y lo otro importante es averiguar si se incluyen o no a las empresas u otros actores del dominio público. Pero hay una cosa clara: en general no se incluye el gasto privado con fines sociales.

Si se analiza y comparan una situación de un país que tiene centralizado todos los servicios a nivel del Estado, versus el caso chileno (que tiene aseguramiento de la salud, tiene educación cohabitada, dejando de lado la educación privada propiamente y hay gasto donde no hay ingreso estatal y no hay gasto estatal, pero hay gasto para fines sociales) entonces la comparabilidad de esto es totalmente espuria. En eso hemos estado trabajando con el desarrollo del sistema de información que permita juntar la información que venga del sistema de cuentas nacionales, porque todos los países tienen sistemas de cuentas, estadísticas y finanzas públicas, pero no conversan: no conversa el Ministerio de Hacienda con el Banco Central o con el Instituto de Estadística, dependiendo del caso de cada país.

Eso fue un hallazgo para CEPAL, descubrir que hay información del avance presupuestario, pero se desconoce cuánto pesa eso o cómo se relaciona con el conjunto de la economía, y si hay estadística para trabajar eso. No se incorpora por tanto, en muchos casos, la información de la cooperación internacional, lo que hacen las ONG's con financiamiento externo, eso no aparece en el gasto. Cuando comparamos Chile con Guatemala, con Brasil, la verdad es que tenemos problemas de medición.

[14]

Entonces los nuevos desafíos que CEPAL tiene por delante, como preocupación metodológica, son dos: Por un lado el tema de la gestión de calidad de programas sociales con una mirada exhaustiva en todos sus ámbitos, incorporando, a su vez, la integralidad de los impactos, la cabalidad de la gestión longitudinal en el tiempo, la transversalidad en la estructura organizacional y cómo se involucran los distintos actores.

Por otro lado, un desafío matemático: la tasa de descuento del impacto social: los costos tienen un valor en el tiempo. No es lo mismo percibir los ingresos o hacer los gastos hoy que hacerlos a fin de año o el año siguiente. Ahí el valor del dinero en el tiempo es una cosa que está internalizada en todos lados, y para eso está la tasa de descuento.

Aquí ingresan variables incalculables económicamente como el tiempo, porque no es lo mismo salvar vidas hoy que salvarlas en un año más, porque entremedio se morirán varios –dramatizando-, y eso tiene un costo, pero no una traducción matemática que pueda estar en la ecuación de la toma de decisiones todavía.

IV.2. "MIDIENDO LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. EXPERIENCIAS DESARROLLADAS POR LA UNESCO."

CASTRO, Mauricio, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)- Consultor - Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)

Resumen: con el apoyo de coordenadas globales como Educación Para Todos, en América Latina se han realizado dos evaluaciones para medir la calidad de la educación ("PERCE", la segunda, "SERCE"), en áreas de lenguaje, matemáticas y ciencias, cuyos resultados se evalúan utilizando formulas multi-variantes que arrojan datos específicos.

Palabras clave: educación, calidad de la educación, LLECE, PERCE, SERCE, clima escolar, aprendizaje, seguimiento, modelo multivariante.

Introducción:

El Laboratorio latinoamericano de la evaluación de la calidad de la educación (LLECE) fue fundado el diez de noviembre de 1994. Surge por la necesidad de ofrecer juicios de valor acerca de los logros de aprendizaje en América Latina y el Caribe (ALC).

La naturaleza del laboratorio no es como la de otros consorcios, como PISA en Europa, en la que el comité toma las decisiones respecto de qué se va a hacer, de si condicionar la permanencia de un país al cumplimiento de ciertas metas. El laboratorio es distinto. En el LLECE se toman decisiones por acuerdo respecto de qué se va a medir, qué se va a evaluar y cómo se va a hacer. De manera que, en ese sentido, es un marco regional de concertación de los países de ALC. Asociado a lo mismo, funciona como un foro de discusión técnico-político sobre el aprendizaje y sobre todas aquellas variables que puedan ser responsables del comportamiento de los logros de aprendizaje.

Para ubicar el quehacer del laboratorio en las coordenadas de metas mundiales, se toma como manual el compromiso Educación Para Todos (EPT). El movimiento Educación para Todos es un compromiso mundial para proporcionar educación básica de calidad a todos los niños, jóvenes y adultos. La primera reunión fue en 1990. Se hizo una posterior diez años después, para definir que se alcancen las metas para 2015.

¿Cómo se vincula el laboratorio con este quehacer? El laboratorio básicamente está contribuyendo de manera más directa a dos de las seis metas que EPT se planteó: La primera es promover el aprendizaje de habilidades para la vida de los jóvenes y adultos, que son conocimientos que permitan al individuo desarrollarse con excelencia en la vida, y no solamente en términos cognitivos, sino también en términos de relaciones sociales.

La segunda es mejorar la calidad de la educación como objetivo. Hay que señalar que el objetivo considera qué vamos a entender como calidad de la educación. Dado que mejorar la calidad de la educación exige que todo el mundo sea capaz de lograr los resultados de aprendizaje, que sean reconocidos, que sean medidos. Y la evaluación, entendida como un proceso de emisión de juicios a partir de una medición asociada a unas características de un individuo (o de un conjunto de ellos) para la toma de un conjunto determinado de decisiones, se vuelve un elemento clave y particular para elaborar juicios.

Este es el elemento que precisamente define la naturaleza del LLECE. Entonces se destaca que para poder tener más precisión en la toma de decisiones, se necesita contar una evaluación correspondiente.

La experiencia de estudios en América Latina

En LLECE participan actualmente 16 países y el Estado subnacional de Nuevo León, México, que solicitó participar independientemente porque consideró que tenía características distintas al resto del país federal. No están Bolivia, Honduras y Venezuela por distintas razones, aun no se negocia con Bolivia y Venezuela (sí con Honduras), pero LLECE siempre está dispuesto a incorporarlos al laboratorio.

Los logros de aprendizaje se evalúan de manera separada en lenguaje, matemáticas y ciencia. En el caso del primer estudio, (PERCE) fue para tercer y cuarto grados. El primer estudio fue un sondeo cuantitativo de escuelas con resultados destacables. Es decir, una vez que se"tomó la temperatura" de los estudiantes de América Latina, sabemos más o menos que desempeño tienen, y luego se averigua cuáles son los posibles agentes patógenos que están produciendo que estos chicos salgan bien o salgan mal.

Pero a veces se requiere una mirada más precisa de qué es lo que está sucediendo, y no necesariamente se cumplen los parámetros de entrada para poder hacer un estudio cuantitativo. Entonces se hace una inmersión, un estudio cualitativo que puede dar pie a nuevas hipótesis para estudios cuantitativos. Con estos datos se produjo el segundo estudio regional comparativo y explicativo, SERCE, que básicamente levanta datos en 2005, auspiciado en términos de gestión financiera y coordinación por UNESCO.

Los objetivos del laboratorio son generar estándares de aprendizajes regionales de manera de poder comparar a los países, tener una idea de qué sucede en la región, llevar un seguimiento de cuáles son los avances, qué se va teniendo en el mejoramiento o en el empeoramiento en los logros de aprendizaje de los niños y niñas, hacer indagaciones o investigaciones de cuáles pueden ser los elementos responsables de este comportamiento en los logros y crear una "cultura de la evaluación" que lleva consigo también la capacitación respecto al contenido, significado, métodos y técnicas que tengan que ver con la evaluación de logros en América Latina.

El segundo estudio regional comparativo básicamente generó conocimientos respecto de los logros de aprendizaje de los niños y niñas en América Latina: saber cómo están y saber por qué están así. ¿Cuáles son los criterios? Para tercer grado, lenguaje y matemáticas, y para sexto grado lenguaje, matemática y ciencia. Se está pensando un tercer estudio, donde ya lenguaje, matemática y ciencias vaya para ambos grados.

Aspectos técnicos

La cuestión técnica tiene que dar una idea del grado de precisión, confiabilidad y validez con la que nosotros queremos los resultados. En los casod del PERCE y del SERCE fueron investigaciones que partieron de una muestra con carácter aleatorio, representativa de aproximadamente 3.065 escuelas que correspondieron a 4.627 aulas y aproximadamente unos cien mil niños para tercero y unos noventa y algo para sexto. Es decir, cerca de doscientos mil chicos. Con ellos se pretendió dar cuenta de aproximadamente 20 millones de niños, de tercero y sexto grado, respecto a sus logros en lenguaje, matemáticas y ciencias para tercero y sexto, respectivamente.

Para el enfoque de las pruebas se tomó el currículum de todos los países involucrados, se consideró un común denominador curricular para todos y con esto como insumo se pretendió extraer la información que tuvo que ver con los procesos generadores de contenidos y con los mecanismos de cómo un estudiante logra sus aprendizajes. Estamos hablando de procesos cognitivos y de contenidos. Las pruebas tienen un enfoque de habilidades para la vida, uno de los objetivos del EPT.

El resultado de esa medición se obtuvo tomando un punto de referencia arbitrario de 500 puntos (el patrón de desviación estándar es de 100 puntos). Aparecen debajo de la media Guatemala, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay. Argentina, Brasil y Colombia, en el caso de matemáticas, están en la media; Chile, Costa Rica, México, Uruguay y Nuevo León están bajo la desviación estándar, pero arriba de la media; y Cuba está arriba de la desviación estándar en el caso de matemáticas de tercer grado.

Para llegar a estos ejemplos importantísimos, se realizó antes una escala que en cada área y grado, definió 4 niveles de desempeño que están creciendo progresivamente a partir del análisis de recomendaciones adecuadas entre procesos y contenidos.

En América Latina los resultados en comprensión de lectura terminan siendo mejores que en matemáticas, pero en ciencias resultan ir peor que en matemáticas. AL ver las brechas entre las zonas urbanas y rurales, en el nivel 1 y 4 hay diferencias importantes.

Grosso modo, al tomar la temperatura de los estudiantes de América Latina, resultan peor que mal calificados. ¿Cuáles son los factores responsables? Aquí tenemos

un gráfico, que de alguna manera ve el comportamiento promedio de la región y el comportamiento promedio del país correspondiente. Variando a partir de un indicador de carácter socio-económico y cultural, bautizado como ISEC en el eje horizontal, y en el eje vertical el puntaje de las escuelas en matemáticas de tercer grado, se observa, por ejemplo, como en el caso de Nicaragua, en la parte donde el ISEC es más bajo, hay escuelas que curiosamente están sobre el comportamiento promedio regional, y en la parte lateral derecha, hay algunos sectores más acomodados que están abajo del comportamiento regional. Eso justifica un estudio cualitativo por ejemplo.

Cuba, tiene un montón de escuelas que se encuentran en el máximo nivel de desempeño, es casi horizontal la recta, y la regional es otro mundo. Ecuador, escuelas en matemáticas de tercer grado, algunas que están arriba, y no está concentrado estrictamente en los extremos del ISEC, el puntaje. Ecuador en lectura de tercero, parece que necesita atención, porque ninguna escuela llega arriba.

En nuestro caso, para la evaluación, existe un modelo de agrupamiento de las variables candidatas a ser responsables del diagnóstico. Hay un comportamiento de variables de entrada (insumo), un comportamiento de variables que relacionan a otras y una variable producto. En el caso de las variables insumos, aquí encontramos una característica importante para todas las variables: Las fuentes de variabilidad están anidadas. En los modelos de regresión multivariante clásicos, este no se puede cuando hay efectos mezclados, se violan algunos de sus supuestos de estos modelos de regresión multivariante.

En nuestro caso tenemos un universo que es de estudiantes, docentes, directores de escuelas y de familias, y comparten la responsabilidad del resultado, es decir, un niño sale mal evaluado, pero ¿quiénes son los responsables? Con esa lógica, el modelo de agrupamiento de las variables y las consideraciones a tomar define las técnicas a utilizar para poder definir a los agentes responsables. Entonces aquí el análisis de los factores asociados sigue el modelo CIPP, y propone que el aprendizaje del estudiante es uno de los productos más importantes de la escuela.

El estudio incluye cinco modelos, uno para tercero en lenguaje, matemáticas y ciencias; en sexto, lenguaje, matemáticas y ciencias; y en tercero lenguaje y matemáticas. Y como en todo proceso, corren un montón de modelos. Para sintetizar, los modelos de tratamiento de esta información son los que se conocen como “modelos multinivel”, que son una generalización de modelos de regresión multivariantes. Y entonces aquí tenemos que para las variables del contexto, 56.8% de los modelos corrió de parte de una escuela urbana privada, o sea, ser una escuela urbana privada resulta significativo.

El contexto educativo del hogar resulta significativo. Tener computador resulta significativo en términos de insumo, lo que se conoce como “clima escolar”. Este clima escolar es importante en el contexto, en el insumo, y en el proceso seguimos con las variables: el índice de contexto educativo del hogar resultó importante, los años de asistencia pre-escolar también resultaron importantes, y eso tiene que ver otra de las metas del EPT.

El clima percibido por los estudiantes también es importante, es decir, el clima de la escuela como una variable resumen del clima del estudiante. Aquí definimos lo que es clima, porque se construyó el indicador: “el clima habla o da cuenta de cómo se siente el estudiante en el aula, en la escuela, a partir de una serie de variables que vienen asociadas a los cuestionarios.”

El índice de clima escolar se construye a partir de las siguientes preguntas:

¿Cómo te sientes cuando estas en la escuela? ¿contento o aburrido, entretenido, nervioso, tranquilo?

Si te dijeran que tienes que cambiar de escuela, ¿cómo te sentirías? ¿sentirías mucha alegría, te daría lo mismo, te daría un poco de pena, te daría mucha pena?

¿Cómo es tu clase? ¿te molestan tus compañeros? ¿son buenos amigos?

En tu escuela: ¿los estudiantes se llevan bien con la mayoría de profesores? ¿Están interesados en que los estudiantes estén bien? ¿los profesores te trata bien?

¿Los profesores tienen que esperar mucho rato para que los alumnos se tranquilicen? ¿los estudiantes escuchan lo que dice el profesor?

¿Te han robado algo? ¿le han robado algo a alguien?

Obviando una versión de análisis factorial, pero considerando el tipo de escala que nosotros utilizamos aquí, los resultados para el 3er grado son estos: En base a ese indicador de clima, ahí tenemos que Colombia, Nicaragua, Guatemala, y República Dominicana en tercer grado tienen un valor del clima bajo. Y en sexto grado, el que tiene el dato más bajo es Chile.

Conclusión

Por un lado, el clima en el aula es el factor campeón de los responsables del rendimiento de los estudiantes. Los últimos resultados de las investigaciones de clima que hemos encontrado hacen notar que el clima en el aula, por ejemplo en Chile y el

clima de lo que se ha observado en Cuba (y algunas inmersiones muy específicas) muestran que algunos alumnos cubanos que están estudiando en escuelas chilenas sienten una diferencia enorme.

Segundo, hay una relación que tiene que ver con las capacidades docentes. El grado de escolaridad que se declara en los cuestionarios docentes, varía mucho (desde formación básica hasta doctorado).

Un tercer aspecto tiene que ver con la gestión del director y con la planificación que se hace. Y junto a esto, las habilidades para la vida es un tema que hay que incorporar. Desde ese punto, la evaluación necesita crear no solamente perfiles que apliquen técnicas, que apliquen métodos, necesita crear perfiles que construyan métodos y que construyan técnicas, que resuelvan problemas

Capítulo V: EVALUACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL

Coordinador: Carolina Guerra

Por lo general, el sistema de evaluación de las Políticas Públicas y/o Sociales y sus prácticas operacionales en el país pone atención fuertemente en la oferta, la eficiencia y en variables de rendimientos incrementales de las Políticas – metas, gestión, puntajes, rendimiento según inversión-. Predomina así un enfoque económico-institucional que, según algunos expertos, es parcial en su mirada y análisis de los logros reales.

Este marco, legítimo de todos modos, no da cuenta de otros factores relacionales socio culturales tales como las interacciones entre los actores (por ejemplo relación entre actores de la sociedad civil con los actores de tipo estatal) y de la eficacia interpretativa de la modificación de la realidad donde se interviene con determinada Políticas y/o programas.

Lo planteado abre un debate relevante sobre la epistemología, metodología y diseños de evaluación, donde la participación y la presencia de la sociedad civil adquiere gran relevancia. Esto sobre todo si el sentido de la evaluación está actualmente dado, entre otros elementos, por los procesos de accountability y de calidad, los cambios organizacionales en el Estado y la capacidad de transformación que una Política tiene como norte de su intervención.

En este capítulo se analizará la importancia y brecha actual de participación de la sociedad civil en los diseños y evaluaciones de las Políticas sociales y/o públicas. Se analizarán los enfoques y experiencias innovadoras que favorecían la participación en procesos evaluativos. Entre las preguntas a responder destacan: ¿Qué pasa con la demanda de las Políticas sociales y/o Públicas?, ¿Estamos escuchando desde el otro, aquello que interpela las Políticas Públicas del Estado?, ¿Puede ser la participación de la sociedad civil más que un elemento técnico a considerar, como pudiera ser la "satisfacción de usuarios"?, ¿Cómo se puede integrar en nuestros enfoques de evaluación el factor participativo: diagnóstico, control social, evaluación, entre otros?

- Javiera González - Directora Dirección de Intervención Social- Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.
- Jorge Vázquez -Dirección Nacional Planificación y Desarrollo- Hogar de Cristo.
- Maria Inés de Ferrari - Directora Ejecutiva - Corporación Participa.
- Liliana Cannobbio - Especialista en Evaluación de Políticas Públicas -Sur Profesionales.

V.1. "LAS DIFICULTADES DE LA EVALUACIÓN EN LA FUNDACIÓN PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA".

GONZÁLEZ, Javiera - Directora Dirección de Intervención Social- Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza

Resumen: Este texto entregará algunas ideas breves que la Fundación para la Superación de la Pobreza ha recogido, en un proceso en desarrollo, sobre cómo sería posible avanzar hacia una mayor vinculación entre la función evaluativa, desde una lógica técnica, con la contraloría social en contextos de pobreza.

Palabras Clave: pobreza, dimensión social, Estado, presupuesto, desafíos, evaluación.

Introducción:

La Fundación para la Superación de la Pobreza (FSP) está preocupada de la participación ciudadana en la construcción de la política pública desde distintos ámbitos que pueden aportar a una conversación.

En primer lugar, la evaluación de las políticas públicas y particularmente las políticas sociales. El foco de atención de la FSP en sectores en situación de pobreza y vulnerabilidad social le incorpora una complejidad adicional a la función evaluativa.

Particularmente la Fundación valora el inicio de un proceso de ir evaluándose a si misma respecto del logro de sus acciones programáticas. Esto tiene que ver con un compromiso ético-político que tiene relación con trabajar con sectores en situación de pobreza. A la Fundación le interesa ser evaluada como actor de la política social.

En este momento, la Fundación ejecuta 5 programas sociales que se financian fundamentalmente con recursos estatales que son transferidos vía presupuesto nacional (discutidos en el parlamento). Por lo tanto obliga a estar disponible a procesos evaluativos.

La FSP entiende la evaluación no sólo como un asunto técnico para medir resultados, eficacia o eficiencia, sino que también como una función con dimensiones sociales. La evaluación (a la que se dedican muchos profesionales del área social y también de otras áreas) es clave, y ahí hay un campo para ir construyendo mayor

legitimidad y validación social del quehacer del Estado y también de las organizaciones de la sociedad civil. La evaluación permite objetivar, establecer códigos, construir un lenguaje que permita dialogar con la institucionalidad público-estatal y otros actores de la sociedad civil y, de esa manera, evaluar el avance de las tareas. Se convierte en una herramienta vinculado a la necesidad de objetivar los impactos de la acción pública al conjunto de la sociedad para aportar al mejoramiento de las políticas y los programas sociales.

La función evaluativa al interior de una institución es compleja y tiene que ver con desarrollar una cultura evaluativa para poder ir construyendo mejores programas, tener mayor impacto en los destinatarios finales. Este es un proceso que la FSP ha vivido en su historia institucional, y refleja también procesos de otras organizaciones de la sociedad civil, que no han sido fáciles, porque han ocurrido no sin tensiones desde los orígenes de la institución. Inconsistencias, limitaciones técnicas, metodológicas, financieras, etc. Como la función evaluativa requiere metodología y otra serie de herramientas finas, entonces se complejiza el campo para desarrollar esta tarea. De hecho, la evaluación ha sido un trabajo discontinuo a nivel de la sociedad civil: se entra y sale en este esfuerzo de ir evaluándose. Pero en general ha sido un desafío progresivo y creciente, impulsado por requerimientos externos y propios: por ejemplo, los condicionamientos que han puesto los organismos internacionales para los préstamos; pero también por la convicción de que es necesario darle legitimidad a lo que se está haciendo como sociedad civil, y particularmente, como inclusión de la demanda ciudadana.

La experiencia de la FSP

La Fundación es una institución privada, con personalidad jurídica, independiente desde el punto de vista político. El directorio es amplio. Para la FSP la diversidad de su directorio es un valor, porque representa la comprensión de un tema transversal. Es una organización sin fines de lucro, pero que cuenta con financiamiento estatal. Ya que un porcentaje relevante de los fondos que maneja se transfieren vía presupuesto, la FSP tiene que hacer un procedimiento similar al del servicio público: crear un presupuesto exploratorio, ir al Congreso, presentar el presupuesto etc. Eso la pone en una situación distinta respecto de otras expresiones de la sociedad civil y, claramente, también en una situación distinta respecto de las organizaciones de base. La FSP participa de manera distinta a cómo puede participar la junta de vecinos o una organización ecologista, por ejemplo.

En este marco de las características particulares de la institución, la evaluación de los programas sociales es un aspecto central para nosotros pero no solo porque lo pide el Estado, sino también porque se entiende que hay que dar cuenta de los

resultados a los destinatarios finales o titulares de derecho (que es como entiende la FSP a las personas en situación de pobreza). Y también la evaluación emerge como una herramienta que permite retroalimentar el trabajo, porque no todo lo que se hace en materia de política social es bueno. La tendencia general es ver que cualquier cosa que se le dé a los sectores en situación de pobreza va a servir, pero hay externalidades negativas importantes en muchas de las acciones que Chile ha desarrollado como país.

Hoy hay cinco programas de la FSP que están trabajando en esta línea de construcción de sistemas de evaluación:

Tutorías sociolaborales, que es un programa que trabaja en la región Metropolitana con jóvenes en situación de vulnerabilidad, que son beneficiarios del programa del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo "Jóvenes del bicentenario".

Adopta un hermano, que es un programa relativamente conocido, uno de los más antiguos.

Servicios comunitarios, que es un programa muy interesante que trabaja en sectores urbanos de pobreza dura.

Vivienda en Zonas Aisladas y Servicio País Rural, que son los dos últimos programas que la FSP tiene en regiones.

En estos programas hay dos focos. Uno es la intervención, que se basa fundamentalmente en una relación más que en la prestación o entrega de un servicio. De hecho muchas de las prestaciones de la FSP son intangibles y tienen que ver básicamente con el proceso de trabajo con las personas y con las comunidades para que vayan ganando autonomía en relación a su entorno inmediato y las instituciones con las que tienen que relacionarse. Entonces no son procesos fáciles de medir, porque los servicios blandos no son mesurables. Los servicios blandos, que son la base de todos los programas de FSP, son condición para tener presente en la metodología. En algunos programas, por ejemplo, hay que acordar con el destinatario o con el titular de derecho lo que hay que hacer. Muchas de las prestaciones que FSP entrega se basan en la negociación y en la conversación con el destinatario. Por lo tanto, no hay un estándar y ahí se complica el ejercicio de evaluar.

La complejidad de la evaluación de servicios blandos ha marcado una historia con distintos enfoques de evaluación y metodologías, y desde 2001, sobre la base de

una matriz de marco lógico (que tiene limitaciones) pero que ha sido un instrumento que ha permitido ir avanzando en la construcción de metodologías complementarias para dar cuenta tanto de lo que las contrapartes piden, como de aquello que se necesita como proceso de retroalimentación del sistema.

Ahora, la FSP construye un sistema interno de evaluación y control de gestión a nivel de resultados y procesos. No es fácil, porque hay también que instalar esto como una cultura organizacional.

En este proceso se definen los beneficiarios. Bajo esa lógica, también metodologías para trabajar con los equipos que están distribuidos a nivel regional que levantan información; procesos de capacitación interna, bases de datos; especificación de lo que se quiere evaluar.

Otra complejidad es ir creando procesos de apertura para que en la etapa de diseño programático se incorpore a la sociedad civil, que se recojan las prioridades de las comunidades. Esto para favorecer la adaptabilidad en contextos sociales, culturales y geográficos y así eliminar la tendencia a la normalización, ya que en Chile las soluciones son muy estandarizadas a nivel de políticas sociales tanto estatales como privadas. Se puede pensar que todos necesitan lo mismo y no es así, aún teniendo la base una misma necesidad, porque los satisfactores son distintos.

Por lo tanto, otro desafío es descubrir nuevos dispositivos para recoger propuestas que mejoren los diseños de los programas. Por ejemplo, en el caso de los adultos mayores, FSP diseña institucionalmente con el equipo de control de gestión y evaluación un instrumento (un cuestionario) con escala para analizar los niveles de valencia de los adultos mayores. Los llevamos a las trabajadoras comunitarias, que son las que prestan directamente el servicio a los adultos mayores. Entonces en el momento de la aplicación del test, a veces ocurre que se detecta que el instrumento tiene fallas a propósito de cómo se entienden ciertas preguntas que FSP diseña desde la lógica técnica. Ahí, el saber de las trabajadoras comunitarias se incorporó y se hizo el ajuste al instrumento que facilitó su aplicación.

Este un asunto que también FSP, a nivel de los programas, reconoce que tiene que mejorar en términos de darle tiempos a los procesos, de tal manera que vayan adquiriendo solidez por sí mismos.

La participación es uno de los ámbitos que la FSP está promoviendo como ámbito, que la participación efectivamente tenga la posibilidad de materializarse y que

se cuente con recursos para ello, además de las asesorías en aquellos sectores que lo requieran.

Esta demanda fue recopilada en el documento "Umbrales Sociales 2009", que se entregó a los candidatos a la presidencia de la República de Chile. En este documento aparece el tema de participación ciudadana en temas de evaluación de políticas y algunas propuestas sobre cómo abordar este tema cuando se trabaja en sectores en situación de pobreza.

Conclusiones

Si se quiere opinar sobre política pública, se tiene que tener herramientas para conversar, y parte de ellas tienen que ver con objetivar ciertos resultados (buenos, medianos, malos).

Fuera y dentro de la órbita de la FSP, se necesita una mayor evaluación. La sociedad civil debe abrirse a la posibilidad de la evaluación y el rendimiento de cuentas públicas, que la ciudadanía toda y en particular los sectores que constituyen los titulares de derecho, (destinatarios, usuarios, beneficiarios, clientes) puedan exigir parámetros de calidad de servicios o de las prestaciones que se están entregando, porque en función de ellos se justifican los programas sociales.

A propósito de la pertinencia territorial y la necesidad de ajuste, se debe aplicar el criterio de adaptabilidad a los condicionamientos geográficos, culturales, sociales, etc, de manera de hacer pertinente el instrumento programa y las metodologías de evaluación.

Es sano comenzar promover una cultura de revisión, de lógica de aprendizaje, porque en definitiva lo que tiene que valer es el impacto final en el destinatario. La evaluación como proceso no puede ser solo ex post, tiene que ser un continuo desde el diseño, la ejecución, implementación y evaluación. En cada una de estas etapas se deben ir generando mecanismos que permitan hacer efectiva la participación.

La experiencia que la FSP puede transmitir es que es complejo -en contextos de pobreza dura- pensar la co-gestión. Se debe comenzar a indagar en nuevas formulas de orden informativo, consultivo, pedagógico, un proceso educativo con la comunidad para que esta gane autonomía y llegue a estados de incidencia -en algunos casos más,

en algunos menos- de la política pública, a propósito de poder aportar a mejorar en toda la sinergia de la política.

V.2 Sistema de Gestión Social y Evaluación del Hogar de Cristo

VAZQUEZ, Jorge. Dirección Nacional Planificación y Desarrollo- Hogar de Cristo

Resumen: El artículo detalla el proceso que ha seguido la Fundación Hogar de Cristo para establecer un sistema de planificación y gestión que permita evaluar sus programas sociales. Se presentan las principales dificultades que una institución compleja y antigua debe sortear para modernizar su gestión y así mejorar la calidad de sus servicios, respondiendo a la convicción y responsabilidad social que caracteriza a la Fundación.

Palabras clave: Conceptualización, gestión de procesos, homeless, vulnerabilidad, participación, modernización.

Introducción:

Desde su origen, el Hogar de Cristo ha tenido que enfrentar innumerables tensiones sobre el desarrollo de su accionar, principalmente, a partir de la importancia atribuida a la técnica y a la teoría social como parte importante del desarrollo de su acción social. El padre Hurtado Señalaba ya en 1947: "*…Aunque todos los cristianos fueran santos, no por ese sólo hecho se solucionaría el mal social. Hace falta también la técnica. (…)Es necesario observar las cosas, criticar las ideas, razonar sobre los hechos, proponer planes y construir (…)".*

Desde la óptica de los profesionales de la planificación social el cuestionamiento central a Hogar de Cristo (HC), hoy en día a principios del siglo XXI, es sobre su impacto en la ejecución de programas, -sobre si es o no una organización de corte asistencial o por el contrario, genera instancias (más o menos) de promoción-, entendiendo esto último como un imperativo a ser desarrollado y potenciado en un Estado de derecho democrático que busca implementar políticas para mitigar diversas condiciones de pobreza. La pregunta desde este sector corresponde a una duda legítima que puede ser expresada como sigue: *el Hogar de Cristo, ¿tiene realmente un impacto en la reducción de la pobreza y en las situaciones de vulnerabilidad y/o exclusión social de las personas con las cuales trabaja, o por el contrario, mantiene y reproduce lógicas asistencialistas*

en sus intervenciones generando condiciones de dependencia paternalista que reproducen un círculo de intervenciones para palear condiciones básicas? Pregunta válida en el contexto de una necesidad apremiante de espacios de *contraloría social,* de la cual esperamos en este artículo entregar algunas luces[15].

La respuesta al cuestionamiento no es fácil e implica asumir varias tensiones. Una primera tensión sería el límite poco claro entre las dos alternativas. Sin detenernos en ejemplos concretos, -que podrían sostener argumentativamente el carácter asistencial, o por el contrario, promocional de la acción de Hogar de Cristo (HC)-, el cuestionamiento resulta pertinente, ya que difícilmente, podríamos afirmar una distinción absoluta entre un accionar *asistencialista* o *promocional*, lo cual dependerá del momento histórico; la urgencia del problema; los recursos desplegados y la complejidad de trabajar día y noche con aquellas personas con diversas, amplias y apremiantes necesidades en una sociedad que no ha dejado de ser excluyente, estigmatizadora y segmentaria.

La segunda tensión corresponde, -inversa a la anterior-, a una crítica desde sectores que realizan juicios en torno al accionar de la fundación desde imperativos éticos que si bien se encuentran presentes, -tales como por ejemplo el imperativo de justicia social-, parecieran estar relegados a un segundo plano, en desmedro de una racionalidad instrumental que orienta el accionar en función de logros y metas no siempre fáciles de alcanzar. La tensión desde este polo se puede resumir en la siguiente pregunta también comúnmente planteada: *¿El fundamento de acción social de Hogar de Cristo mantiene presente las orientaciones; valoraciones; y preocupación incesante por acompañar 'a los más pobres entre los pobres' o por el contrario, estamos más preocupados del desarrollo de los procesos y las ejecuciones orientadas al cumplimiento de metas, objetivos y resultados, en un camino de racionalización desmesurado que nos hacen parecernos cada vez más a una empresa de servicios?* Perdiéndose de esta forma la mística y el sentido de '*lo que hace y debe hacer'* Hogar de Cristo.

Ambas preguntas son dos caras de una misma moneda. Por una parte, se vuelve necesario ir acorde con las necesidades de procesos de modernización que permitan evidenciar la capacidad de HC como agente de desarrollo y cambio, -transparente y responsable de una correcta utilización de recursos proveniente en su mayoría de donaciones-, pero también, no caer en una extrema racionalidad instrumental que nos haga confundir y otorgar más importancia *a los medios que a los propios fines*, -donde puedan llegar a tener mayor importancia las campañas comunicacionales por sobre las acciones sociales que se busca realizar-.

[15] En este primer cuestionamiento, hacemos alusión a la búsqueda por parte de la sociedad civil y organismos de planificación de tensionar la generación de evaluación de resultados e impacto como instrumentos que deberíamos prestar especial atención para dar respuesta a dicha interrogante.

A partir de las disyuntivas planteadas, el objetivo del presente texto es identificar algunos elementos claves de los procesos de racionalización de la gestión que ha llevado a cabo Hogar de Cristo en los últimos años, identificando algunos puntos de inflexión para la discusión sobre los avances, los ritmos y las implicancias de la implementación de lógicas que presentan elementos destacables, que, como bien es cierto, pueden ser siempre discutibles.

Para ello, presentaremos a continuación, -de manera sucinta y esquemática- una breve caracterización que nos permita posicionar a HC y su accionar en el marco de las políticas públicas hoy en día, utilizando como apoyo analítico la tipología desarrollada por Esping-Andersen (1993). Posterior a ello, se presentarán los puntos centrales, -que concatenados-, son la expresión de los principales procesos de racionalización que se han llevado a cabo; a saber:

1) Focalizar, como condición necesaria, a través de criterios claros y conocidos acordes con la misión de la fundación[16].
2) Sistematizar normativamente estándares de protocolos a seguir en cada uno de los programas sociales; (modelos técnicos que delimitan criterios básicos).
3) Generar plataformas de información y gestión; que permitan contar con información actualizada y válida para el seguimiento de las intervenciones sociales (Sistema de Gestión Social).
4) Evaluar, para conocer la relación costo-impacto de cada programa (Cohen y Franco, 1988 y 1992) acorde con un parámetro, en este caso, un modelo técnico.

Estrategias de trabajo: de un modelo conservador a estrategias relacionales.

Los procesos de gestión de Hogar de Cristo en los últimos 10 años[17], y por ende, de los procesos de racionalización anteriormente señalados, pueden resumirse

[16] Las marcadas desigualdades sociales de nuestro actual contexto histórico implican optar por la opción de la focalización de recursos más que el desarrollo de alternativas universalistas. Este puede ser un punto discutible. Así por ejemplo, si bien la discusión a nivel latinoamericano sobre el efecto de los programas de transferencias condicionadas a superado la distinción de coberturas y pone en tela de juicio la capacidad de generar sistemas de bienestar y de protección social amplios, -dando pie a la definición de 'umbrales sociales'- , se puede discutir el hecho que en Chile aún se mantienen altos niveles de segmentación social y espacial, donde por consiguiente, la focalización y el análisis sobre el impacto y redistribución del gasto social de los gobiernos sigue siendo sumamente importante, a pesar que ambos procesos no se encuentran al margen de arbitrariedades.

[17] Realizar un análisis en detalle del desarrollo de Hogar de Cristo desde su fundación en 1944, sin duda sobrepasa nuestras pretensiones. El presente texto se centra en entregar algunos elementos conceptuales

básicamente en dos objetivos: Ser un aporte en la construcción de un país solidario (como instrumento para generar un cambio de mirada y actitud ante los procesos que reproducen pobreza) y otorgar mayor importancia a la calidad e impacto de las estrategias sociales y programas que implementa (sistematizando procesos que permitan evaluar resultados). Así también, Fundamenta su accionar en determinados valores que guían su actuar, y que parten de cuatro dimensiones que componen su misión. Estas son: i) Trabajar por la dignidad de los más excluidos, ii) establecer un puente en la sociedad entre los diferentes grupos que la componen, iii) convocar a toda la sociedad en esta tarea y iv) aportar a la construcción de un espíritu de justicia y solidaridad.

Sin perder de vista estos valores, en términos generales, actualmente Hogar de Cristo ha transitado de un modelo de intervención "conservador" históricamente familiarista, -con un fuerte acento en la relación que se establece con las personas, (por cierto, muy importante para los procesos de programas que realizan acciones de acompañamiento psicosocial), a un modelo que pone un acento creciente en la integración socio laboral y/o educativa[18], introduciendo estrategias de intervención cercanas a un enfoque liberal de mercado (Baranda, 2010)[19]. Su modelo está variando hacia una característica más bien 'mixta' tanto con huellas conservadoras (rescatando siempre la importancia de los apoyos familiares), estrategias 'relacionales' (convenios con el Estado y trabajos en coordinación con otras instituciones) e intervenciones más 'liberales' (orientadas a una integración social de las personas en situación de pobreza a partir de las limitadas, precarias e inestables oportunidades que entrega el mercado).

Este tránsito, ha implicado cambios concretos para la evaluación de programas. Uno de los principales ha sido repensar las expectativas de la evaluación del éxito de los mismos. Así bien, ya no se busca solamente cumplir con determinados procesos -donde diseños de programas de corte asistencial pueden presentar perfectamente muy buenos logros-, sino también, evaluar sus resultados e impacto, ya que se espera que

---

que orienten la interpretación de cambios significativos y relevantes de la última década, por cierto, en alusión al tema de la evaluación social de programas.

[18] Experiencia de programas de desarrollo de habilidades laborales para personas con discapacidad mental, revinculación de desertores escolares, jardines infantiles, o la entrega de capitales para el desarrollo de micro-emprendimientos son algunos ejemplos a mayo del 2010.

[19] De acuerdo con la tipología de Esping-Andersen (1993) sobre distintos "mundos de bienestar", un régimen conservador se caracteriza por una especial relevancia para la protección social de la familia, con un Estado subsidiario y un papel marginal del mercado. Las relaciones familiares serían el fundamental espacio para las acciones solidarias y de protección. Los ejemplos modales utilizados por el autor como tipo ideal son Alemania e Italia. A su vez, un régimen liberal se caracterizaría por una preponderancia mucho mayor del mercado como elemento de coordinación social (Lechner, 1997) donde existiría una mayor impronta de procesos de 'individuación' ante los riesgos (Beck, 1998) con un mínimo grado de 'mercantización', lo cual quiere decir, que el grado en el que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable, -independiente de su participación en el mercado-, es muy reducido o prácticamente nulo. En anexo se presenta el cuadro resumen.

haya una evolución en el estado o calidad de vida de las personas con las que se trabaja tanto en el corto, como mediano y largo plazo[20]. Sin embargo, dichas evaluaciones deben considerar, -de acuerdo a como ya hemos visto-, una orientación normativa, un '*deber ser*' coherente y con sentido a la especificidad, al trabajo y al rol histórico que ha desarrollado Hogar de Cristo desde su origen[21]. Así también, incoherente puede resultar la exportación de modelos externos que no se adecuan a la realidad social con la cual se enfrentan cotidianamente los diversos equipos de trabajo, lo cual ha implicado diseñar modelos técnicos de programas propios (que definen objetivos de trabajo y metodologías afines sustentadas en la experiencia, la discusión académica y la reflexión entre contenido y contexto).

Principales elementos conceptuales para el diseño y evaluación de programas

Hogar de Cristo ha generado elementos conceptuales para el diseño y evaluación de programas a partir de la identificación de una nueva realidad de las situaciones de pobreza hoy en Chile, donde una correspondiente noción de pobreza remite necesariamente a dar cuenta de condiciones materiales de deprivación, (tales como pueden ser necesidades básicas no satisfechas e ingresos insuficientes), pero además, contempla la necesidad de considerar la existencia e importancia de las biografías de vida desde un enfoque multidimensional, con relaciones causales complejas, e incluso recursivas[22].

Teóricamente, dicha perspectiva se ha desarrollado desde las corrientes europeas de la teoría sobre la exclusión social (Rosanvallon, 1995; Castel, 1997) siendo profundizado para el caso latinoamericano por diversos autores que consideran de importancia tomar en cuenta las condiciones de exclusión social ligadas a la evolución de *espirales de desventajas*[23].

---

[20] Como señala Jara (2007), a partir de los 90' el desarrollo de la administración a partir del diseño de *balance score card* genera una evolución de la administración por costos hacia la administración por objetivos, donde es central obtener evaluaciones para el cumplimiento y logro de éstos.

[21] Así por ejemplo, difícilmente es posible considerar una metodología de evaluaciones experimentales con grupos de control, ya que muy difícilmente se podría dejar a alguien sin recibir una prestación o intervención por la controversia ética que implicaría aislar un grupo de control para evaluar los cambios entre quienes se interviene.

[22] La discusión principal al respecto la han dado a nivel de teoría política principalmente Rawls y Sen a partir de que se puede entender por justicia social. Sus correspondientes implicancias técnicas para el desarrollo de metodologías de medición ha sido estudiado extensamente para una amplia variedad de autores (Battiston; Cruces; Lopez Calva; Lugo; Santos; 2009).

[23] Al respecto Espinoza (2009) señala: "En las últimas dos décadas, la investigación sobre pobreza basada en el concepto de exclusión social, se ha centrado en los procesos biográficos de los actores y sus familias, dando una mayor sensibilidad al riesgo de curso de vida (Fitoussi y Rosanvallon citado por Saraví, 2006, p. 33) Esto ha llevado a que, en términos teóricos y metodológicos, los investigadores focalicen su atención en conceptos tales como las "desventajas acumuladas", las que algunos autores como Saraví y González de la

Dichas desventajas en el caso de Hogar de Cristo, son comprendidas principalmente en el ámbito de la educación, el desarrollo de capacidades para la generación de ingresos, estabilidad laboral, condiciones de salud, consumo problemático de alcohol y drogas, Ingresos, dependencia económica, condiciones de vivienda y determinación de redes y capital social[24].

Sobre este tema, al margen de los enfoques, las principales preocupaciones en la medición de la pobreza (y por cierto su evaluación) pueden resumirse en tres elementos:

- i) Qué es la *pobreza*. Cuál es el contexto material, social y simbólico en el que viven los pobres[25].

- ii) Quiénes son los *pobres*. Quiénes son aquellos que socialmente es posible identificar como "pobres" para la elaboración de políticas públicas. Dando pie a la discusión sobre políticas de focalización de recursos (enfocadas en los efectos) o universalistas (en las eventuales causas).

-iii) y cómo damos cuenta del *empobrecimiento*. Cuáles son los procesos por medio de los cuales se siguen reproduciendo la(s) pobreza(s), en la medida en que es posible comprender que la 'pobreza' puede presentar diversas características y derivaciones.

Sin la intensión de empantanarnos en una descripción de las ideas y reflexiones de innumerables pensadores, que han profundizado en la temática de la historia de la indigencia, el asistencialismo y las políticas públicas, es importante considerar que se trata de un tema de larga trayectoria donde lo que ha cambiado han sido

---

Rocha denominan "espirales de desventajas" (Saraví, 2006, p. 29; González de la Rocha, 2006, p. 159), y que otros denominan como "cúmulos de desventaja o espirales de precariedad" (Paugman, 200, p. 200) o "espirales de privación" (Mingione, 1993, p. 540)." (Espinoza, 2009 FUNASUPO).

[24] Así también es planteado por Álvaro Erazo al momento de definir las principales orientaciones para el desarrollo de políticas públicas, la importancia de comprender el contexto de un sistema de protección social para evaluar la situación de grupos emergentes:"(…) *En América Latina no se avanzará en democracia sin políticas sociales que aborden las prolongadas condiciones estructurales de pobreza y exclusión así como las nuevas realidades emergentes que complejizan este análisis, como son: las inequidades distributivas, la participación de las mujeres y la incorporación de la dimensión de género, el envejecimiento de las poblaciones, fenómenos de migración y nuevas exigencias de integración, aumentos de coberturas de servicios y prestaciones sociales* (…)" (Erazo, 2007).

[25] Así por ejemplo, existen diversos enfoques, con énfasis distintos ya sea en la precisión de una definición de pobreza (enfoque de las capacidades, insatisfacción de necesidades y vulneración de derechos) como también enfoques que buscan dar cuenta de manera explicativa sobre los elementos multidimensionales e históricos que permiten su reproducción (enfoques de la Vulnerabilidad social, exclusión y teoría de capitales).

principalmente los actores y los enfoques. Es decir, la reproducción de la pobreza, no puede comprenderse sin tomar en consideración la reproducción de la riqueza en concordancia con la existencia de un determinado modelo de desarrollo. Así por ejemplo, como ya mencionábamos en el apartado anterior desde la descripción de Esping-Andersen, de acuerdo con Molina y Fleury (2002), diversos modelos de desarrollo han generado diversos sistemas de protección social, que en términos históricos se desarrollan en los Estados modernos una vez que se acepta que la pobreza es una "cuestión social", dando origen a la configuración del Estado Bienestar que desarrolla políticas públicas ya sea por la presión de los sectores populares, ya sea para liberar las tensiones sociales. En ambos casos, como respuesta al progreso de las sociedades capitalistas e industrializadas en las que aumenta la división del trabajo, se expanden los mercados y se pierden las funciones de seguridad de las organizaciones tradicionales, surgiendo y decayendo modelos de *Asistencia social, seguro social y seguridad social.* (PREDES, 2007).

Las preguntas anteriormente señaladas nos han llevado por lo tanto a definir innumerables conceptos que para efecto del presente texto se han resumimos en tres. Dichas definiciones son importantes al momento de pensar el objetivo de las intervenciones sociales impulsadas por Hogar de Cristo, con el consiguiente desafío metodológico de diseñar formas coherentes y pertinentes de evaluación. Dichas definiciones corresponden a: i) pobreza, ii) vulnerabilidad y iii) deterioro bio-psicosocial.

Por pobreza comprendemos aquellos espirales de desventajas multidimensionales, (con impacto individual y colectivo), productos de historias de vida ligadas a la deprivación de elementos materiales e inmateriales que limitan el ejercicio de ciudadanía.

Por vulnerabilidad, se comprende la condición relativa de desventaja tanto inmediata como futura, que reduce las probabilidades de desarrollo de capacidades físicas, psíquicas y sociales para enfrentar los riesgos que impactan las condiciones de un bienestar estable, creciente y sustentable en el tiempo (Kaztman, 1999; Pizarro, 2001).

Por deterioro bio-psicosocial entendemos la manifestación (biológica, psíquica y social) de dificultades personales graves que impiden que un individuo desarrolle sus potencialidades como persona en distintos ámbitos de su vida, acumulables en el tiempo y que limitan la posibilidad del desarrollo de un proyecto de vida. El deterioro puede derivar tanto a condiciones crónicas como también ser reversible a partir de apoyo integral y acompañamiento psicosocial (Ossa, 2005).

En resumen, estos tres elementos nos dan pie, a su vez, para tener en cuenta al menos dos consideraciones sumamente importantes: i) los diversos procesos y resultados que buscamos evaluar deben ser analizados en términos multidimensionales, (con factores que vayan más allá de la determinación de ingresos) y además, ii) debemos tener la posibilidad de hacer seguimientos en el tiempo (es decir, nos preocupa también la evolución de las diversas problemáticas, los avances y retrocesos, más que determinar si alguien está *sobre o bajo* una determinada línea de corte)[26].

En nuestro caso, ante una amplia gama de poblaciones de trabajo y programas, (desde programas de educación inicial; educacionales; para personas en situación de calle; violencia intrafamiliar; adultos mayores; discapacidad mental; consumo problemático de alcohol y drogas; microcréditos, entre otros) focalizar, como primer paso para la realización de evaluaciones futuras, implica no considerar un enfoque homogéneo para el desarrollo de programas y políticas *para toda la población potencial por igual*, sino, considerar sus *diferencias y particularidades*. Así también, focalizar implica seleccionar prioridades, dando tratamiento preferencial a algunos problemas o segmentos definidos como población, postergando aquellos que se consideren menos urgentes[27].

Fundamental para la realización de este proceso, fue definir con claridad, aquellos ejes que permitieran realizar cambios (como un imperativo ante la necesidad de mejorar la gestión y elaborar líneas de base para procesos de evaluación), considerando ejes con un origen valórico-normativo, encontrando su justificación en argumentos empíricos. Dichos ejes fueron denominados *ejes transversales de la acción social HC*[28]

---

[26] De acuerdo a cifras de la National Coalition for the Homeless (2008), en una sola noche de enero del 2007 fueron contabilizadas alrededor de 671.888 personas en situación de calle en los Estados Unidos. Pero más que preguntarse por "cuantas son las personas en situación de calle", cada vez más el mundo anglosajón a comenzado a preguntarse: "cuantas personas han experimentado una situación de calle en un tiempo determinado", cifra mucho mayor y que va en aumento en los países industrializados. http://www.nationalhomeless.org/factsheets/How_Many.html

[27] Si bien estamos haciendo referencia a diferenciar y explicitar en términos técnicos que entendemos por focalización, somos consientes de la complejidad y las repercusiones que involucra. El proceso de focalización se enmarca en la noción de segmentación de población y en la consecuente necesidad de responder por medio de una oferta que se adecue a las características del segmento al cual se desea llegar, lo cual tiene beneficios, dificultades y elementos cuestionables. Así también, involucra llevar a la práctica las orientaciones normativas de políticas que apuntan a la "*particularidad de efectos*" más que a causas generales.

[28] Se entiende por ejes transversales, aquellos lineamientos básicos que orientan la identificación de las personas que son consideradas población objetivo, para la posterior identificación de diversas estrategias y modalidades de intervención. A fines del año 2006, el Hogar de Cristo elaboró preliminarmente una propuesta de ejes transversales de la acción social, los cuales fueron delineados tanto a partir de la

Los *ejes transversales* son i) el desarrollo de capacidades (Sen, 1984), donde la idea principal del enfoque es que a pesar de las limitaciones en la tenencia de bienes materiales los cuales restringen severamente las capacidades de las personas para negociar, tomar decisiones y afrontar los riesgos de eventuales crisis económicas, el nivel de vida y la medida en que las personas pueden participar en las actividades sociales fundamentales están determinados esencialmente por las capacidades de los individuos y no por los bienes que tienen o por la utilidad que experimentan. Segundo, considerar además ii) la protección y promoción de derechos, lo cual ha significado considerar a los derechos humanos como un sistema de principios de derecho internacional que fundamenta las políticas públicas y sociales en las cuales enmarca nuestro accionar. Tercero, considerar la importancia de iii) la vinculación e integración social, donde tradicionalmente, para poblaciones de mayor grado de vulnerabilidad han sido fundamentales los mecanismos informales de apoyo mutuo basados en la familia, el parentesco y las relaciones de amistad, ya que éstos les permiten afrontar las situaciones de crisis del entorno, ya sea las causadas por una contracción de la economía, la perdida de fuentes de trabajo o por algún evento negativo en la familia[29]. Finalmente, cuarto pero no menos importante, es considerar también iv) el fomento de la participación y el empoderamiento. En el contexto de los programas anti-pobreza, la participación puede ser visualizada a lo largo de las distintas etapas de formulación e implementación de los proyectos, en este caso, diagnóstico, ejecución, monitoreo y evaluación. En general, los diagnósticos suponen la realización de consultas a las poblaciones destinatarias, para identificar y jerarquizar sus necesidades, establecer las causas de los problemas que los afectan y determinar sus prioridades de acción. En el ámbito de la ejecución, una práctica cada vez más habitual en los programas sociales es recurrir a las poblaciones beneficiarias para que éstas lleven a cabo algunas de las funciones relacionadas con la operación de los proyectos. En los ámbitos del monitoreo y evaluación, se han desarrollado aproximaciones metodológicas que se basan en la participación activa de las comunidades que reciben los servicios, y que implica que éstas son parte activa del diseño, la recolección de datos, la interpretación y la producción de informes de seguimiento y evaluación (Villatoro, 2007)[30].

---

experiencia de trabajo institucional, como también teniendo en cuenta el marco conceptual de exclusión social adoptado recientemente por la fundación. Estos ejes, se elaboraron para normar la acción de la institución a nivel nacional, buscando unificar criterios en la acción social realizada por HC.

[29] Desde la lógica que comprende el capital social como un activo, las redes también pueden ser empleadas al momento de implementar alguna intervención orientada a mejorar las capacidades de generación de ingresos en las familias que residen en una comunidad, como es el caso de las iniciativas de microcrédito que emplean esquemas tipo bancos comunales (Fondo Esperanza en el Hogar de Cristo), o en acciones que buscan afrontar los peores efectos de las contracciones económicas y evitar que el impacto en los más pobres descienda a un nivel crítico (Comedores Fraternos). Por parte del Estado, el ejemplo más claro es el programa Vínculos (2006) el cual está destinado al acompañamiento e integración de adultos mayores al sistema de protección ChileSolidario operado por los municipios.

[30] El Hogar de Cristo ha utilizado en distinto grado aproximaciones que consideran la participación de las familias y las comunidades. Por ejemplo, en algunos casos se requiere que las personas realicen actividades de mantenimiento de los centros en los cuales se implementan las intervenciones (por ejemplo Hospederías,

Estos *ejes transversales* fueron los que permitieron a su vez definir criterios para focalizar la población objetivo del Hogar, principalmente a partir de determinar la importancia de un enfoque relativo de pobreza y la determinación de condiciones de vulnerabilidad social, así como también orientar la construcción de sistemas de gestión que permitan acumular y procesar información para futuras evaluaciones de resultado e impacto.

Desafíos para la evaluación de programas

Todos estos los elementos conceptuales presentados han sido de gran importancia para aunar los criterios que se requieren en la evaluación de programas. Así por ejemplo, concretamente, para cada uno de los elementos señalados en la introducción podemos mencionar algunos avances y desafíos tomando en cuenta las definiciones propuestas, primer paso de cualquier evaluación futura a realizar.

Sobre la focalización de población objetivo, el haber tenido claridad conceptual y teórica nos permitió operacionalizar una focalización acorde con la realidad país, a partir de la importancia de la desigualdad y exclusión social. Su definición consistió en conjugar los tres elementos antes definidos: i) Una noción de pobreza relativa, ii) deterioro bio-psicosocial y iii) condiciones de vulnerabilidad. Se definió nominalmente como población objetivo, (…) "*a las personas que residen en hogares familiares o unipersonales con bajos ingresos, que se encuentran en situación de vulnerabilidad por la carencia de redes de apoyo social y/o que están afectadas por una o más expresiones de deterioro bio-psicosocial*".

Así también el tener claridad sobre cuál es la población objetivo nos ha permitido sistematizar y diseñar mejores programas sociales en la fundación. Principalmente, porque permite la elaboración de líneas de base, la determinación de brechas de cobertura en atenciones del Estado, así como también de otras organizaciones de la sociedad civil. En términos de evaluación, fue un paso muy

---

Casa de acogida de la Mujer, Comunidades Terapéuticas), y en otros, como las Salas Cunas Familiares, son las madres de la comunidad que reciben capacitación y proporcionan directamente las prestaciones a los niños preescolares. A nivel comunal, la intervención en campamentos consideraba la realización de diagnósticos participativos, la organización de los residentes en comités para la postulación a la solución habitacional y también para la implementación de actividades de mejoramiento del entorno comunitario. Como se puede apreciar, en algunos casos se trata de participación consultiva e instrumental (se pregunta a las poblaciones destinatarias sobre sus necesidades y prioridades y se les solicita que cumplan tareas relacionadas con la operación de los programas), mientras que en otros, la participación va un poco más allá, implicando la organización comunitaria, la toma de conciencia y la puesta en práctica de acciones para solucionar algunos de los problemas de la comunidad (Villatoro, 2007).

importante en el proceso de tránsito a la generación de mediciones de impacto comparables a nivel institucional.

Sobre la sistematización de estándares y protocolos, la elaboración de modelos técnicos ha sido un paso considerable. Dichos modelos, que si bien son perfectibles, son un elemento de suma importancia para tener claridad sobre cuáles son los objetivos a cumplir, ya sean estos orientados a mejorar procesos o evaluar niveles de éxito y resultados.

El avance en la generación de plataformas de información y gestión se resume en la experiencia de la implementación de un Sistema de Gestión Social[31], a un año y medio de su implementación podemos decir que los principales aprendizajes fueron los siguientes:

- El diseño de un sistema informático de tal magnitud necesita en todo momento un trabajo en red en todo sentido, desde la necesidad de consultar a los equipos directos sobre "sus necesidades específicas" a conocer experiencias de otras instituciones y la colaboración técnica entre profesionales del área social e informática.
- Los procesos deben ser lo más participativo posibles, vale decir, los procesos deben implicar una participación real donde los aportes de los diversos integrantes sean considerados desde el momento del diseño de los diversos módulos y no tan solo como un elemento legitimador de decisiones ya resueltas.
- Los procesos deben ser con avances paulatinos y permitiendo la retroalimentación.

Como desafíos en esta área se pueden destacar la importancia de generar instancias para la integración de sistemas de información, donde sea posible cruzar análisis para evaluar tendencias a partir de distintas miradas y perspectivas, así como también, resguardar en todo momento el derecho a la privacidad de las personas que pudieran entregar información sensible a ser registrada en un sistema informático, ya que de acuerdo a la ley es necesario definir la finalidad de la información que se requiere, la proporcionalidad de la misma junto con su validez.

Finalmente, evaluar en cuanto tal, debe comprender mayores avances en cada uno de estos puntos anteriores así como también generar procesos de evaluación de alta calidad compatibles con la evaluación requerida para el mejoramiento de políticas

[31] Por Sistema de Gestión Social se considera la necesidad de generar "soportes" para el cumplimiento de modelos técnicos de intervención. De poco sirven modelos técnicos que no se puedan medir y también de poco sirve medir sin tener claridad sobre qué objetivos buscamos. Consiste en una plataforma de planificación y gestión; que permita contar con información actualizada y válida para el seguimiento de las intervenciones realizadas.

públicas y distribución del gasto social[32]. Un desafío importante al respecto, es que los procesos de evaluación que se lleven a cabo, entonces, además de la calidad técnica, como hemos buscado poner de manifiesto como propósito del presente texto, sean coherentes por tanto con aquellos principios y valores que definen una determinada acción social, y tengan presente siempre una reducción constante de la exclusión y la vulnerabilidad de aquellos que más lo necesitan.

V.3. "DEMOCRACIA ACTIVA, UNA CIUDADANÍA CON VOZ".

DE FERRARI María Inés de - Directora Ejecutiva - Corporación Participa

Resumen: La Cumbre de las Américas, como instancia de diálogos entre distintos actores y gobiernos regionales, ha sido aprovechada por la red Democracia Activa para levantar acuerdos de la sociedad civil que puedan tener incidencia en los mandatos que se establecen en dicho encuentro.

Palabras clave: políticas públicas, cumbre de las Américas, sociedad civil, participación, mandato, red ciudadana.

Introducción:

Corporación Participa asume que la participación y el acceso a la información son derechos que están consagrados de distintas maneras en nuestra Constitución Política, en los convenios internacionales que hemos firmado, etc. Desde esa perspectiva, la participación implica que la ciudadanía pueda ser parte integral de las decisiones. En ese sentido, es importante que la participación ciudadana esté presente en todas las etapas de los procesos de desarrollo de las políticas públicas, desde el diseño, la planificación, la implementación y la evaluación.

La participación ciudadana entendida como derecho tiene distintas formas de ejercerse en la sociedad y, específicamente en el tema de las políticas públicas, en todas sus etapas.

[32] Un ejemplo de ello es la Evaluación de comunidades terapéuticas realizada por la entonces Área de riesgo social del Hogar de Cristo el año 2000, la cual consistió en una evaluación que lograba triangular de muy buena forma elementos tanto cualitativos como cuantitativos de investigación (Egenau/Villatoro, 2000)[32]

El caso específico que se detallará en este texto es una iniciativa que se llama Democracia Activa (DA), que es una red ciudadana de organizaciones sociales que hace seguimiento a los gobiernos para vigilar si cumplen con los compromisos que han adquirido en las respectivas Cumbres de las Américas, una instancia muy importante para aprovechar porque la sociedad civil tiene la posibilidad de rastrear sus resoluciones.

La red Democracia Activa nace en 1997, a raíz de la Cumbre para el Desarrollo Sustentable en Santa Cruz, Bolivia. Esta fue impulsada por una organización ecuatoriana. Desde ahí en adelante, DA tomó la iniciativa y continuó con el proceso. Este se inició fundamentalmente para hacer consultas a la sociedad civil para construir los compromisos que firmarían los Gobiernos. DA recibe opiniones y sugerencias de la sociedad civil para construir los planes de acción y los compromisos que los Gobiernos tienen que firmar. En doce años se ha influido en las propuestas y declaraciones de Santiago, Monterrey, Quebec, Mar del Plata, y en la última de Trinidad y Tobago.

Lo interesante de este proceso, que ha sido trabajado a pulso, es que ha sido continuo y creciente. DA ha logrado hacer un trabajo sistemático del cual se relatarán algunos logros y desafíos gruesos.

Ciudadanía observadora

DA nació con el objetivo de que la sociedad civil entregara sugerencias; pero llegó un momento en que se determinó que no sólo es importante sugerir, sino que también construir. En esta estrategia, un logro importante obtenido de cara a la Cumbre de las Américas fueron los “foros preparatorios”, paralelos a todos lo que hacen los gobiernos, donde asisten distintas organizaciones de la sociedad civil americana en diversas áreas. Estos foros, que partieron informalmente, hoy están institucionalizados, y en teoría lo que DA hace como sociedad civil es ir revisando cómo van los borradores e ir haciendo sugerencias incluso de párrafos. En Québec hay muchos párrafos textuales que se incorporaron a la declaración y que fueron sugeridos desde la sociedad civil.

También DA detectó que hay que hacer seguimientos, porque de lo contrario las cumbres empiezan a ser cuestionadas. Para ello se comenzó a hacer un trabajo de evaluación y en 2006 se emprendió el desarrollo del Índice de Cumplimiento Gubernamental de los Mandatos de las Cumbres.

En este punto hay que explicar lo que es un mandato: es un compromiso que adquieren los gobiernos y que tiene un carácter permanente. No caducan. Es importante saber que los mandatos emanados de las cumbres obligan a los gobiernos a realizar acciones concretas. Los gobiernos tienen que trabajar con sus políticas públicas para cumplir con estos objetivos, y tienen, por su puesto, que no incurrir en acciones que vayan en contra de estos mandatos.

Bajo una perspectiva colaborativa, se busca impulsar que los países cumplan los mandatos, y se hace seguimiento a procesos sobre la base de acciones medibles y observables para que no se diga que es sólo un índice de percepción, sino que se busca evaluar sobre la base de asuntos específicos. Esta metodología busca identificar áreas que requieran de mayor atención por parte de los gobiernos. Se identifican avances y/o dificultades en el fortalecimiento de la democracia, específicamente en temas como acceso a la información pública, descentralización, libertad de expresión y en todo lo que tiene que ver con la participación de la sociedad civil. Es importante considerar que este seguimiento tiene que ver con procesos, no con metas finales. DA trabaja en conjunto con los gobiernos.

La información que entregan ellos mismos se complementa con lo que evalúa un panel de expertos. Los resultados de las evaluaciones no generan una comparación entre qué país está mejor o peor sobre la base de metas estandarizadas, sino que se analiza si el país avanza o retrocede y cómo se ubica en relación a si mismo.

Cada uno de estos 21 países tiene una Coordinadora Nacional que dirige la investigación dentro de su país. Después de este trabajo se genera un informe hemisférico, un resumen ejecutivo. Y se considera un puntaje máximo de +3, que significa que se constata que hay acciones en pro del cumplimiento del compromiso. Por el contrario un puntaje mínimo de –3 cuando el gobierno hace múltiples acciones en contra del compromiso, y 0 cuando hay inacción y, por supuesto, todos los puntajes intermedios.

En las etapas de la metodología, primero se conforma el equipo nacional, posteriormente se completa una lista de actividades observables en cada una de las materias mencionadas. Después se constituye un panel de expertos en cada una de las áreas, que son quienes van a evaluar la lista que entregan los gobiernos; en esta lista hay varios pasos, porque va y viene varias veces, primero se le solicita al gobierno, después vuelve al panel de expertos, etc. Ha pasado que a veces los gobiernos saben menos de las cosas que han hechos que los mismos expertos. El producto se constata con otras fuentes, los expertos verifican que lo que han declarado los gobiernos es real y también se constata mediante otros medios de información como prensa escrita, estadísticas, etc. El experto califica según la notación ya explicada y, finalmente, se

elaboran los informes nacionales que incluyen todo un capítulo de recomendaciones que hace la sociedad civil. Hay una serie de países que tuvieron un financiamiento adicional por parte de la Organización de Estado Americanos (OEA) y donde se incluyó la formación de alianzas nacionales, lo que implica que una vez terminado este proceso y realizadas las sugerencias, se hicieran alianzas con los gobiernos. En el caso de Chile, hubo una buena disposición de la Cancillería.

Dentro de los 21 países analizados, el 50% tiene un índice promedio en total, de las cuatro áreas, inferior a cero. Es decir, muchos países han retrocedido respecto a anteriores seguimientos, lo que es una cosa que llama mucho la atención. Países que presentan avances son Uruguay, Guatemala, Barbados, Chile, Colombia, Jamaica, Bolivia, República Dominicana y Granada, esto como promedio general.

Entre los países que presentan dificultades, Chile por ejemplo, en todo lo que tiene que ver con acceso a la información, ha mejorado mucho y tuvo una buena calificación en el último informe porque coincidió con la discusión y promulgación de la ley de acceso a la información pública.

En otros países de la región, la ley de acceso a la información todavía no existe. Otros, donde la sociedad civil ha tratado de promover este debate, ha sido imposible llegar a un acuerdo. Hay países donde los portales de Internet del Estado que antiguamente tenían información pública se han cerrado o están incompletos. Algo que es común a toda la región, es la falta de transparencia y acceso a la información acerca del gasto electoral, es un problema masivo.

En descentralización, Uruguay presentó avances importantes, sobre todo porque se destinaron más recursos, eso es algo concreto, observable.

Otro de los problemas es que hay países como Venezuela (que independiente de lo que se piense del régimen de Hugo Chávez), donde se ha generado instituciones que vienen desde el gobierno central que compiten con los gobiernos locales, lo que hace que se debiliten éstos últimos. También ha habido recortes presupuestarios en otros países a los gobiernos locales.

La libertad de expresión es el punto más débil de toda la región. Hay casos específicos preocupantes y cosas que se podría argumentar que sucederían sólo en dictadura y que todavía pasan en muchos países de la región en democracia, como persecución a periodistas, amenazas e incluso la muerte.

Respecto al tema del fortalecimiento de la sociedad civil, Bolivia, con el proceso que tuvo en la asamblea constituyente ha tenido una buena calificación, y Argentina, que también tuvo un debate acerca de la Ley Federal de Educación, fue bien valorada por los expertos.

Sobre las dificultades en relación al fortalecimiento de la sociedad civil, hay países que están condicionando la cooperación internacional. En la región es común la ausencia de legislaciones sobre participación ciudadana, para que esta quede institucionalizada y no sea sólo una buena práctica y que, en definitiva, no dependa de la voluntad del gobierno de turno.

Sobre temas de género, lamentablemente si uno compara los mandatos en general, es mucho menor el promedio en este último caso. La erradicación de la violencia de género y la puesta en práctica de los derechos humanos en todas las políticas es mucho menor de lo deseado.

Conclusión:

Hay que mejorar la participación de la ciudadanía en los temas de política pública, porque justamente si la sociedad civil quiere tener mayores grados de incidencia, se necesita perfeccionar la metodología del trabajo de DA.

DA genera metas que permiten que se vea que esos avances o retrocesos están en relación a las metas comunes.

Se tienen que hacer algunas simplificaciones en cuanto a los indicadores y las áreas, porque es una matriz muy compleja.

V.4. "EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UN CAMPO EN DISPUTA ENTRE EL SABER SOCIAL Y TÉCNICO".

CANNOBBIO, Liliana. Especialista en Evaluación de Políticas Públicas - Sur Profesionales

Resumen: La participación ciudadana en el diseño y ejecución de la política pública en Chile es un déficit que genera ciertos vicios que deben ser corregidos para poder profundizar el impacto y pertinencia de los programas públicos y sociales.

Palabras clave: validación social, ciudadanía, participación, componente participativo, pertinencia, colectividad, ejecución.

Introducción:

¿Cómo entender la participación de la sociedad civil en la evaluación de las intervenciones públicas? Para eso es interesante convenir de alguna forma que cuando se piensa en la inclusión de la sociedad civil y de las agrupaciones de la sociedad civil en políticas públicas, básicamente nos remitimos a casos en que esta inclusión permite solucionar.

Entonces surge un primer dilema, que tiene que ver con saber que las soluciones técnicas requieren de una validación social. Esta es necesaria para que haya efectividad en estas políticas públicas, un respaldo ciudadano, una adhesión política necesaria para lograr ciertos grados de pertinencia, es decir, cómo lograr que esta participación ciudadana finalmente sea un aporte y contribuya a grados más crecientes de gobernabilidad.

En segundo lugar, hay que señalar que los procesos de planificación y evaluación son las dos caras de una misma moneda, y por lo tanto hay que entenderla como una unidad indivisible, porque en evaluación, la base de la planificación siempre están la definición de los objetivos, de los resultados esperados, del impacto que se requiere provocar en ciertos segmentos poblacionales. También se definen esos verificadores o esos estándares del desempeño que se requieren para producir esos efectos en la población, y desde allí quedan instalados estos elementos para que la evaluación cumpla su rol sobre ellos mismos. Pero a la vez, la evaluación no se puede entender como la etapa final de este ciclo, sino como el eslabón que permite recoger los aprendizajes e identificar cuáles son las áreas de mejoramiento de nuevas planificaciones, de nuevos rediseños.

Sin embargo, lo que ocurre en la práctica institucional es que estos dos elementos se separan, se divorcian, se tratan de forma independiente. Eso hace que se tomen decisiones discrecionales sobre quién se involucra en la planificación y quién se involucra en la evaluación, siendo actores muchas veces distintos y no siempre en

ambos casos. Y, por lo tanto, rara vez tenemos procesos o estas etapas son abordadas participativamente como un proceso continuo e integral.

Saber técnico vs. saber social

Para detallar este fenómeno, se profundizará sobre el caso chileno, partiendo desde el análisis de lo que ha sido el proceso de la modernización de la gestión pública. Una mirada al revés, constatando que uno de los grandes efectos que ha tenido el proceso de la modernización de la gestión pública ha sido la evaluación por resultados, que vendría a ser la medida para garantizar cierta rentabilidad de la inversión pública. Ahora bien, su mayor efecto ha sido que en los últimos diez años ha habido un incremento notorio en la cantidad de programas públicos y sociales que están sometidos a evaluación, un fenómeno bastante creciente. Sin embargo, la mayor parte de la evaluación está situada en lo que es la evaluación de la satisfacción usuaria. Y en general son estimaciones individuales que pueden, bajo ciertos cortes matemáticos o estadísticos, dar una tendencia de lo que ocurre en la población. Entonces lo que ocurre ahí es un problema de una pérdida de mirada sobre lo colectivo, sobre lo que ocurre en las poblaciones y en subconjuntos de estas poblaciones y también lo que ocurre con las determinantes territoriales, y eso es bastante significativo en términos del déficit que tienen estas evaluaciones.

Por otra parte, otro de los efectos que ha tenido este proceso de modernización es que incipientemente ha tenido esta idea de incluir la participación ciudadana como un eje de este propio proceso. Sin embargo, este fenómeno da cuenta de que se ha centrado básicamente en la consulta sobre cuáles serían las necesidades individuales que hay que atender y sobre todo en la etapa inicial de la formulación de programas. Esto también deviene en ausencia de miradas de ethos colectivos y ausencia de una mirada de las necesidades de pertinencias sobre el tema territorial y de las comunidades que ahí se anclan.

Adicionalmente, este panorama deficitario se completa precisamente en el ámbito de la ejecución. Ahí tenemos un menor campo de ejemplos respecto a cómo incluir esta participación ciudadana y, por lo tanto, nuestra experiencia nacional tiene pocas muestras de este tipo de avances.

A pesar de este panorama se pueden ver algunas estrategias posibles para revertir esta situación y así dar una mayor oportunidad para que la ciudadanía y

distintas agrupaciones de la sociedad civil participen de estos procesos evaluativos. ¿Cuál es la estrategia? Si se analizan distintos niveles de intervenciones públicas, en esta gradiente desde prestaciones, programas y políticas se podrán notar algunas oportunidades para poder hacer posible esta participación de la ciudadanía y de las distintas agrupaciones de la sociedad en la evaluación de las intervenciones públicas.

Entonces se detecta que es importante modificar la práctica actual de sólo evaluar la percepción de la calidad de las prestaciones hacia cuál es la cobertura, cuál es la magnitud que se requiere, o sobre la forma de proveerlas y, por lo tanto, preguntar a los usuarios individuales a través de encuestas ¿qué es lo que se requiere? Sin embargo, se desaprovechan todos los comités que existen y que habitan alrededor de estas entidades prestadores de servicios o de prestaciones. Los casos más clásicos son los de salud, de los centros de atención familiar, los casos que giran en torno a los institutos de previsión social, las bibliotecas públicas, etc. Hay un montón de organizaciones que pueden estar ahí y a veces ni siquiera son los usuarios directos, sino que los familiares de los usuarios, y, por lo tanto hay una opinión, hay una riqueza, una demanda más estructurada. También hay planteamientos que pueden visualizar posibles prestaciones, otra tipología y, en definitiva, aportar a este tipo de evaluaciones.

Dentro de los programas públicos o programas sociales, hay algunos donde la propia intervención considera un componente participativo: es el caso del programa "Quiero Mi Barrio" u "Orígenes", donde hay efectivamente un público que está cautivo. Pero el error de estos programas es que consideran a la gente solamente en la decisión de la ejecución, o sea en el qué hacer, qué tipo de planificación optar, pero en el tema de la evaluación propiamente tal, los desaloja. Se puede mal pensar que como ya hay una población cautiva ellos probablemente se han motivado y son corresponsables de los resultados y de la sostenibilidad de los mismos.

Es importante que a la ciudadanía también se la considere en la etapa de diagnóstico, de planificación y en la evaluación propiamente tal. Y en los pasos donde esté ausente el componente participativo, lo importante es generar contrapartes sociales que en definitiva siempre existen: grupos de mujeres, adultos mayores, jóvenes, minorías sexuales etc que tienen un planteamiento, un discurso y la posibilidad de opinar sobre los alcances de estas prestaciones, las facilidades y las áreas de mejoramiento. Por lo tanto, pensar que constituir esas contrapartes sociales sea un tremendo desafío es erróneo.

A un nivel más amplio, vemos que en las políticas públicas (que es un campo bastante embrionario para evaluaciones) se encuentran algunas sorpresas, como por ejemplo, lo que ha hecho el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) este último

tiempo: debatir los lineamientos de la política de desarrollo urbano invitando e incorporando a distintos estamentos del sector público y privado, actores de la sociedad civil y organismos no gubernamentales. Ahí hay un tema destacable y una posibilidad de aportar visiones desde la ciudadanía.

Otra experiencia interesante es la que se ha hecho en la elaboración de las políticas para las personas adultas mayores, donde se les consulta, se les pregunta y se trabaja colectivamente con distintas agrupaciones de estas personas, constituidos en consejos regionales, y, por lo tanto, se acumulan estas experiencias, estas visiones y estos saberes sociales sobre una política que va a ser nacional y por lo tanto tiene gran impacto.

Ahora bien, estos dos ejemplos sirven para ilustrar cuáles son las áreas de déficit en uno y otro caso. En el primer caso (MINVU), podríamos anotar que si bien existe este interés de ampliar y hacer una mirada multisectorial, lo que falta es superar la etapa de consulta y pasar a una etapa más evaluativa para institucionalizar esta práctica.

En el caso de las políticas de los adultos mayores, lo que falta es integrar a otros actores, generar sinergias tanto desde los mismos estamentos públicos como desde otros grupos sociales. ¿Por qué?, porque obviamente una política de adultos mayores requiere la integralidad de las soluciones y abrir el abanico de las opciones y de los aportes institucionales específicos. También porque otro de los objetivos debería ser la integración de los adultos mayores. Por lo tanto se requieren a la mirada inter-generacional, nuevos enfoques respecto del género.

Si se piensa en esto, o sea, en qué ámbito la sociedad civil puede expresarse, se nota que al primer nivel (de las prestaciones), hay 4 ámbitos donde la sociedad civil puede pronunciarse sobre evaluación, eficacia, importancia e idoneidad de las soluciones para superar las necesidades planteadas que dieron origen a la prestación.

Después, puede pronunciarse sobre la calidad del producto, la valoración subjetiva sobre cómo es y cómo ha sido el trámite que le ha permitido superar esas necesidades; sobre la calidad del servicio, o sea la modalidad, el trato, la oportunidad, etc., de cómo ha sido provisto ese bien o servicio. Y finalmente, sobre la pertinencia, es decir, cuánto se ha adecuado a las características sociales, culturales, territoriales, accesibilidad y, por lo tanto, cuánto favorecen la apropiación de esas prestaciones.

Cuando avanzamos a otro nivel más complejo, que son los programas, se podría anexar a todo lo anterior al menos tres aspectos más: uno, que son los modelos de gestión, o sea ¿por qué no la ciudadanía podría, de acuerdo a su experiencia decir, "bueno, esta fase es muy larga, la secuencia no está adecuada, el enfoque de trabajo no es el más conveniente"? Es decir, sería importante saber post intervención, cuánto quedó en ellos instalado, cuánto aprehendieron, de manera que se pueda proyectar cuánto es posible decirle a ellos en qué medida van a poder sostener los resultados conseguidos a través de esta intervención.

Es importante evaluar el desempeño de todos los actores: los ejecutores, subejecutores del trabajo en red, etc, que están promoviendo las intervenciones a través de estos programas que tienden a ser, cada vez más, multisectoriales.

Conclusión

En el campo de las políticas propiamente tal, como públicas, hay muchas complejidades técnicas y obviamente la incorporación de la participación ciudadana en los sistemas evaluativos es bastante más complejo aún: es posible darles un lugar que se remita a una dimensión política.

Por lo tanto, ahí hay dos elementos donde es posible que la ciudadanía se integre: uno, que es la gestión política, en el fondo que los ciudadanos emitan su opinión sobre cómo está distribuido el acceso al poder de los distintos grupos, o cómo se distribuyó para decidir los distintos aspectos de esa política.

Un segundo aspecto tiene que ver con la gestión por valores. Y esto esta en contraposición a la gestión por resultados. Si en la evaluación técnica importan los resultados, en este caso importa que la ciudadanía emita un juicio ético sobre elementos como el balance entre la equidad y la eficiencia, entre los grupos excluidos, en los mecanismos de compensación si es que los hubiera y también sobre las externalidades negativas en distintos grupos y, también, cómo han sido los efectos diferenciados por etnia, por territorios, por sexualidad, etc. Eso parece una posibilidad que hay que explorar y que no es imposible de alcanzar.

Para cerrar, el desafío de poder avanzar en la inclusión de la sociedad civil en la evaluación. Una posibilidad es incorporar el enfoque territorial en el diseño de las evaluaciones públicas, o sea, para evitar una suma de opiniones individuales, sería bueno mirar segmentos y sobre ellos tener una interpretación, de manera de también

poder visualizar que los sellos territoriales, que las particularidades sociales, culturales, étnicas, son súper importantes cuando uno evalúa.

Otro tema es invertir en procesos de didáctica social. Esto en contraposición con aquellos que cuestionan "¿cuán preparada está la sociedad civil para evaluar y para participar en la gestión pública?". Este es el imperativo que tienen las instituciones. No es tan difícil, algunas ya lo han hecho. Entonces no seria imposible que cuando se financian los programas, se deje una cuota para poder hacer este ejercicio donde se creen metodologías, donde se enseñe y se dejen saldos pedagógicos.

Por último, lo más complejo, es cómo institucionalizar un enfoque territorial, participativo e integral para mirar las evaluaciones. Esto remite a modificar las prácticas institucionales, a remover el fondo de la burocracia. Y eso no es menor porque significa comprometer a un sistema nacional de inversión pública y, por lo tanto, que se valore esta mirada de los segmentos y las colectividades.

Capítulo VI: INNOVACION EN EVALUACION.

Coordinadora: Andrea Peroni.

En los últimos diez años se ha ido instalando en la región una modalidad evaluativa vinculada con la gestión, dicha mirada ha desembocado en metodologías ad hoc y relativamente homogéneas en los mecanismos de evaluación.

En esta línea, el presente capitulo tiene por objetivos el conocer y reflexionar sobre otras epistemologías y metodologías presentes en el quehacer evaluativo, desarrolladas tanto por organizaciones de la sociedad civil como por las instituciones públicas.

Asimismo, la reflexión que caracteriza los planteamientos que siguen, pretende responder la interrogante sobre ¿Cuáles son las características, novedades y desafíos de los enfoques alternativos que se están implementando en la actualidad? ¿Cómo aportan al binomio "evaluación –rendición de cuentas"?

- Jessica Ulloa - Directora Ejecutiva- Corporación Ambiental del Sur.
- Víctor Zúñiga – Gerente Director - EMG
- Consuelo Valderrama & Pablo Morris – Especialistas en Evaluación – Asesorías para el Desarrollo.

VI.1. "EVALUACION Y CONTRALORIA SOCIAL: UN IMPERATIVO DEMOCRATICO"

ULLOA, Jessica. Corporación Ambiental del Sur.

Resumen: El artículo versará sobre la experiencia de la Corporación Ambiental del Sur (CAS), organización intermedia entre la sociedad civil y el Estado y que basa su quehacer en el marco de la implementación, desarrollo y acompañamiento de los procesos evaluativos de políticas públicas en materia ambiental.

Palabras clave: Participación Ciudadana, ámbitos de la participación ciudadana, Municipios y poder local, gestión ambiental.

Introducción:

El contenido de este artículo está basado en la experiencia de la Corporación Ambiental del Sur (CAS), la cual es una ONG creada el año 1993 con apoyo de la Fundación Konrad Adenauer en la ciudad de Puerto Varas, X Región de Los Lagos. Surge como una respuesta a la necesidad de llevar a cabo una gestión ambiental sustentable, eminentemente regional, posibilitando el desarrollo de iniciativas de crecimiento económico y comunitario en armonía con el entorno.

CAS es una organización intermedia entre la sociedad civil y el Estado, por lo que su quehacer se desarrolla en el marco de la implementación, desarrollo y acompañamiento de los procesos evaluativos de políticas públicas en materia ambiental.

Esta ONG surge como respuesta a la inexistencia de participación de la sociedad civil en la implementación de las políticas ambientales, las cuales estaban únicamente en manos del Estado. Y en ello basa sus principales objetivos: la generación de instancias de discusión en temas de medio ambiente en la gestión pública y también privada, impulsando la noción de uso sustentable de recursos naturales como base del desarrollo local, regional y nacional. Proporcionar asistencia técnica a iniciativas ambientales con alcance social y económico y finalmente fomentar el conocimiento sobre gestión ambiental a nivel académico, empresarial y comunitario.

La experiencia de CAS, a diferencia de lo expuesto en artículos anteriores, indica que son los beneficiarios quienes constantemente solicitan a ellos la generación de

procesos de evaluación debido al impacto que genera en ellos la implementación de los programas ambientales. Por ello el enfoque que cultivan se centra en poder entregar a la ciudadanía insumos para poder evaluar procesos y resultados de programas y a su vez, de las políticas públicas, ejemplo grafico de ello refiere al proceso de implementación de Transantiago, donde una de las principales falencias fue la falta de involucramiento de la ciudadanía que pudiera exigir aquello de la rendición de cuentas o los estándares previos a la implementación y diseño de esa política pública.

La principal estrategia que desarrolla CAS tiene que ver con la generación de procesos de participación ciudadana donde los actores sociales, organizados o no, interesados en una iniciativa del sector público o privado, se involucren con sus opiniones, propuestas y observaciones, de tal forma que el proceso de toma de decisiones se lleve a cabo de forma objetiva y transparente. Esa forma de participación ciudadana se puede considerar como una innovación al evaluar las políticas públicas.

Muchas políticas del ámbito público, se desarrollan, implementan y evalúan solo desde el nivel informativo, y no se consideran los ámbitos consultivos, de la cogestión o del empoderamiento. Pero para lograr comprender lo anterior, a continuación definiremos cada uno de estas instancias de participación:

1.- Informativa: es la más conocida y utilizada. Es cuando las personas son informadas a cerca de las condiciones generales de su comunidad, para tomar parte del proceso de desarrollo local.

2.- Consultiva: Cuando se le pide a los individuos la opinión acerca de los asuntos que las distintas autoridades locales estén considerando.

3.- Gestionaria: cuando el proceso de toma de decisiones se produce en las mismas organizaciones de los destinatarios de la política o programa.

4.- Empoderamiento, transferencia de competencias o de poder: los ciudadanos se apropian de las iniciativas y de las políticas públicas y se supone un ejercicio de control social sobre ellas, adquiriendo un rol preponderante en la toma de decisiones.

Municipios y Gobierno Local.

Los Municipios son entes mas bien ejecutores y no organizadores de iniciativas propias, ya que más bien aplican planes y proyectos que muchas veces vienen del poder central o regional; pero además ellos son los receptores más cercanos de las demandas de la ciudadanía. Por tanto a partir de esta realidad, es que la ONG CAS aplicó un estudio (finalizado el 2008) para observar la capacidad de los gobiernos locales para considerar la participación de la ciudadanía dentro del diseño de una política.

Como resultado se observó que la Región Metropolitana hay un alto porcentaje de Municipios que no han involucrado correctamente a los ciudadanos en el proceso de evaluación de los proyectos de inversión. En este mismo sentido la región que presenta un menor porcentaje en el nivel de participación ciudadana es la XI, seguida de la VII la que, a pesar de ser una región relativamente central, no muestra una incidencia significativa de la comunidad en estos procesos.

Al revisar los motivos por los cuales los Municipios no consideran la participación de la ciudadanía en el diseño de políticas ambientales aparecen claramente dos raones:

1.- Existiría un desconocimiento, de parte de las personas, sobre los problemas ambientales que hay en la comuna; es decir, la gente no sabe y no conoce, por tanto no tendrían la posibilidad de participar de estos procesos.

2.- Se apela a una falta de legislación suficiente para generar procesos de participación al interior del Municipio.

Pero como constante encontramos que la mayoría de las comunas considera que no es relevante la opinión de las personas y por lo tanto no sería importante consultarles. En definitiva se diseñan e implementan programas de corte ambiental sin la mayor intervención de la ciudadanía; en el mejor de los casos se considera que es una cuestión de mediana relevancia.

Espacios de participación Ciudadana Normados más relevantes.

Desde el estudio de CAS, se identifican los siguientes espacios:

a. Ley de bases de medioambiente: establece un espacio de participación relacionado con el sistema de evaluación de impacto ambiental.

b. La nueva para la nueva institucionalidad ambiental: la cual amplía los espacios de participación ciudadana. El problema es que los Municipios son el ente pertinente a nivel local de promulgarla, pero no le entrega el espacio necesario porque sencillamente no lo considera relevante.

c. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades: establece niveles de participación a través de ordenanzas, con audiencias públicas, oficinas de reclamos, plebiscitos comunales, etc., sin embargo estas instancias no están siendo implementadas.

d. Ley general de Urbanismo y Construcción y los planos reguladores: también establecen grados de participación ciudadana, que en algunos casos son efectivas, pero solo desde el tipo informativo.

Conclusiones:

En primer lugar se refleja la necesidad de legitimar los procesos en marcha y de sistematizar ideas y conocimiento existente para el exitoso desarrollo de la participación, siendo necesario educar para participar, ya que mientras exista desconocimiento de los derechos y deberes sobre política pública a nivel de la ciudadanía, será imposible su ejercicio. A partir de ello se plantean las siguientes necesidades:

Es primordial el establecimiento de redes de conexión con nuevas formas de organización social: ONG, entidades intermedias, organizaciones de base e iglesias que interactúan en la gestión pública, tanto en el nivel del control, como en el de la aplicación de las políticas.

La generación de síntesis y retroalimentación de la experiencia y conocimiento acumulado, tanto en la evaluación como en la implementación, entre los organismos u organizaciones que postulan a licitaciones de políticas públicas (Universidades, Consultoras, Corporaciones, etc.), es algo que hoy no se realiza, ni a nivel del Estado, ni de organizaciones intermedias ni mucho menos desde la sociedad civil.

Capacitar a la comunidad escolar, para incorporar formación ciudadana en la acción educativa de todos los actores.

Perfeccionar y difundir los instrumentos de participación; aclarando su función, formando y asesorando a los Municipios al respecto, creando nuevos escenarios para su implementación.

Finalmente, es necesario centrarse en el cómo, el por qué y el para qué participar, además de que exista la voluntad política de funcionar efectivamente en democracia, donde el rol de la ciudadanía en las evaluaciones es fundamental, por una parte para exigir accountability, pero además para ejercer sus derechos en torno a los que son los procesos evaluativos.

VI.2. ALGUNAS LECCIONES ACERCA DE LAS METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS.

Zuñiga, Víctor. Consultores EMG

Resumen: El texto menciona las características y falencias de las metodologías de evaluación que se aplica a los programas públicos en Chile: desde donde son cimentadas y en qué se centra su fundamento.

Palabras clave: proceso de evaluación, metodologías de evaluación, entes evaluadores, programas públicos.

Introducción:

La base del análisis de este artículo tiene relación con la forma en que se evalúan los programas públicos en Chile, en qué se centran los organismos evaluadores, qué se busca obtener de dicha evaluación y finalmente cuáles son las falencias que encontramos en la aplicación de tales metodologías.

A partir de la experiencia que EMG ha adquirido como organismo evaluador de programas públicos, se presentan algunas reflexiones acumuladas a lo largo de este tiempo, centrándonos principalmente en los momentos que tiene un proceso de evaluación.

La Institucionalidad presente en los procesos de Evaluación

Uno de los momentos de mayor importancia dentro del proceso de evaluación -a mi parecer-, tiene que ver con aquel ente que demanda la evaluación, es decir, aquel de encarga el estudio y que en consecuencia lo financia.

Considero que existen tres tipos de mandantes:

1.- El ente central o "independiente": generalmente dentro del Ministerio de Hacienda es la Dirección de Presupuestos, es independiente en la medida que no tiene un interés específico por el programa que está siendo evaluado; aunque debemos consensuar que todo ente que evalúa tiene un interés por aquello.

2.- El segundo tipo de mandante es aquel que es externo: en el caso de Chile, es cuando un estudio evaluativo es encargado por un organismo multilateral, tales como PNUD, BID o el Banco Mundial. En esta misma categoría se encuentra el caso de Chile Solidario, financiado por el Banco Mundial y que se preocupa de la evaluación, pero que no es tan externo ya que participa en la ejecución misma; por ende define los términos de referencia, evalúa los avances de las consultorías, etc. en consecuencia tiene intereses en los resultados de la evaluación, lo que marca mucho el trabajo.

3.- Y el tercero, que representa la peor de las situaciones y, que es muy frecuente en nuestro país, corresponde a aquel en que el ejecutor del programa es quien realiza la evaluación. Participa de las distintas etapas, incluyendo aquellos elementos que dicen relación con la contaminación de los resultados. Como ejemplo se puede mencionar: Ministerio de Agricultura, Ministerio de Educación, MIDEPLAN, etc. Acá si que existe un marcado interés del mandante por el resultado de la evaluación.

Entonces, existe un marco de objetividad de quien encarga el estudio evaluativo, que afecta directamente la forma en que se evalúan los programas públicos.

En segundo lugar, considero que existen dos tipos de entidades que no figuran en las evaluaciones: una es la entidad beneficiaria y otra es un organismo especializado en la evaluación de programas públicos.

La entidad beneficiaria refiere aquellos a los cuales llega el programa, no he conocido hasta hoy una entidad que represente a los beneficiarios, aún cuando podemos conceder que aquel ente que encarga el estudio ex post demuestra interés

en su ejecución, quien recibe el programa no lo evalúa, no propone criterios de evaluación ni genera, por ejemplo, las preguntas de la encuesta, solo las responde y si esa respuesta es positiva marchará bien la consultoría. En consecuencia, el beneficiario no está presente ni en el diseño ni en la evaluación del programa. Nuevamente caemos en que el programa se diseña en una oficina y se evalúa en una oficina, eso es definitivamente una falencia.

Por otra parte tampoco existe, o desconozco, un organismo especializado en la evaluación de programas públicos, es decir, un órgano al interior del Estado que se mantenga en constante atención sobre las evaluaciones de los programas y políticas públicas. Todos los programas están separados de la gestión pública gubernamental, por lo tanto no depende de sus resultados la continuidad o no de un ministro de Estado, por ejemplo. Me refiero a un organismo que vaya desarrollando metodología, que genere síntesis y socialice los aprendizajes de estudio; por el contrario nos encontramos con anexos con metodologías donde se insta a complementar, dentro de las posibilidades, con información cualitativa (focus group, entrevistas, etc.), pero en ningún caso existe, por ejemplo, un ente que señale "los programas de educación se tienen que evaluar con la siguiente metodología porque la hemos probado"; esas cosas son las que hay que desarrollar.

Quienes ejecutan las evaluaciones son aquellos que participan en las licitaciones, es decir, las Universidades y sus derivados, los cuales tienen su propio funcionamiento; las corporaciones privadas dedicadas a estos temas, las cuales a veces son internacionales, como la propia CLACSO por ejemplo y las consultoras privadas.

La pregunta que me surge a partir de esto es ¿cuáles son los incentivos detrás de esas instituciones para participar en las evaluaciones?, en el sentido de darles sostenibilidad para realizar análisis más fundamentados, cada vez más especializados. A partir de esto último surge otra interrogante, ligada a la especialización y cómo se sigue desarrollando esta última.

Problema y Metodología de Evaluación

Como otro momento del proceso evaluativo, está el planteamiento del problema, pensando en juicios nuestros sobre cómo se están evaluando los programas públicos en Chile.

Un problema refiere a la simplificación de la complejidad: un programa público es un fenómeno altamente complejo, es un fenómeno social y por ende participan en

él personas, las cuales tienen su manera de pensar; los grupos sociales tienen su propia dinámica y nosotros cuando preguntamos lo hacemos a una persona e inferimos respecto de grupos, como ejemplo de ello podemos ver una situación con el programa y otra sin el, esto permite algún tipo de comparación; pero ello ya es una simplificación de la realidad. Por otra parte la representatividad de un grupo puede corresponder a un tema presupuestario; así estos problemas con los grupos de control se relacionan con la simplificación de la problemática, esto es algo que va en desmedro de las potencialidades de la evaluación.

Otra problemática en las metodologías de evaluación, tiene que ver con la obligación de seleccionar variables de impacto; hay al menos dos tipos de variables para mencionar:

1.- La provisión de un bien o servicio.

2.- El efecto que produce la entrega de dicho bien o servicio.

Cuando nosotros evaluamos mezclamos ambas variables. Lo que hemos visto hasta ahora es que los programas públicos proveen a las personas algo que no tienen y que creen que es importante que tengan; pero el efecto o el impacto es una cosa mucho más compleja que tiene que ver con más variables que simplemente la intervención del proyecto, es aquí que se genera una distorsión en la evaluación; como además existe un campo de subjetividad, no está en nosotros la capacidad de decir "este tipo de resultados son los que me interesan a mi", por tanto las evaluaciones surgen más como resultados.

Frente a lo anterior se distinguen dos problemas, uno relacionado con la discusión metodológica, entre las bases técnicas a las cuales se responde y el ejercicio que se va a realizar después del proyecto, por lo tanto mucho se va "haciendo en el camino" y, como segundo problema, no siempre los recursos son asociados a la magnitud de la tarea.

Sobre los instrumentos de medición se destacan dos elementos para la reflexión. Uno es la exacerbación de la potencia de los métodos cuantitativos, en este caso de fenómenos sociales e intervenciones de grupos sociales, creo que se les entrega una capacidad de explicación altísima a las encuestas; de igual forma existe un recelo implícito a los métodos cualitativos. Pero el método se basa en variables que pueden ser cualitativas, entonces los instrumentos como los focus group, grupos de discusión, entrevistas, etc. no tienen una importancia al nivel de las encuestas, las cuales pueden ser aplicadas a 1200 casos y por ello se les asigna una gran potencia explicativa.

La comunicación de los resultados de la evaluación también es importante de considerar, no existe hoy una entidad que evalúe el trabajo realizado, que ponga a prueba la metodología utilizada y valide los productos obtenidos, de tal manera de sistematizar, capitalizar y optimizar los resultados; para luego poder evaluar varios programas que se relacionen, sin la necesidad de aplicar un método diferente a cada uno.

Conclusión

Para finalizar, nos detendremos en quién postula a la próxima licitación: lo hará quien haya obtenidos buenos resultados, a quien el ejercicio le "salió bien", pero la selección no se centrará en el funcionamiento de los que postulan, es más bien basado en criterios operativos. Con esto, se puede concluir, según nuestra experiencia, que si no contamos con mejores mecanismos de evaluación de programas públicos, se corre el riesgo de quedarnos con cosas ignoradas en el tema de la evaluación, cuestiones pendientes.

VI.3. EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS: INNOVACIONES Y LECCIONES APRENDIDAS".

MORRIS, Pablo & VALDERRAMA, Consuelo. Asesorías para el Desarrollo.

Resumen: El texto menciona los aprendizajes, lecciones e innovaciones en el plano de la evaluación recopiladas en la práctica de APD. El artículo presenta las áreas de innovación y lecciones presentes en la evaluación de políticas públicas, además de los aprendizajes de la experiencia institucional respecto de la evaluación de programas públicos y finalmente plantea una reflexión sobre los ámbitos de innovación encontradas en la evaluación.

Palabras clave: proceso de evaluación, metodologías de evaluación, innovaciones en evaluación, políticas públicas, foco de evaluación, objetivos de la evaluación.

Introducción:

Asesorías para el desarrollo (APD) surge el año ´82 como una consultora que se dedica a realizar investigaciones, estudios y asesorías para la formulación o rediseño de políticas públicas, tanto en Chile como en América Latina. A través de su quehacer busca influir en la política pública, pero además de evaluar programas se generan esfuerzos en acumular y difundir conocimientos emanados de los procesos de evaluación. Lo temas sobre los cuales ha trabajado APD van desde educación, sociedad civil, desarrollo territorial, género, drogas, pobreza e integración social, salud, fomento productivo, etc.

Se han realizado una gran cantidad de diagnósticos, que no caen necesariamente dentro de la categoría de evaluación, ya que ésta refiere a la medición de los resultados o gestión que está teniendo cierto programa público, sin embargo los diagnósticos se relacionan con la evaluación ya que son insumos para el diseño y rediseño; por tanto en muchas ocasiones se transforman en material para desarrollar la llamada línea base sobre la cual, a futuro, se puede evaluar.

Lecciones presentes en la evaluación de políticas públicas

Con respecto a las técnicas de evaluación utilizadas en el quehacer de APD, se abre un abanico amplio de opciones utilizadas en las Ciencias Sociales (encuestas,

fichas de producción de información, pautas, etc.) y también acá se presenta la discusión sobre la valoración de las técnicas cuantitativas versus las cualitativas. En este caso existe una combinación de técnicas, dependiendo del objeto de estudio del que se trate, cada uno tiene sus características; pero en el afán de simplificar, podemos decir que la estructura básica de un informe consta de tres partes esenciales:

1.- La primera consistente en la reconstrucción del mapa de actores relevantes en la implementación del programa.

2.- Un segundo momento, en que se identifican los nudos críticos de la ejecución, es decir, aquellos puntos en los cuales, por algún motivo, el programa no funciona de manera optima.

3.- Finalmente, la etapa de la síntesis y levantamiento de las recomendaciones a las políticas, es decir, la acumulación de conocimiento sobre un fenómeno o programa, de tal forma de generar insumos para la reorientación o rediseño de éstos.

Experiencia institucional respecto de la evaluación de programas públicos

Una primera lección que se desprende de la experiencia en el ámbito de la evaluación de programas públicos, tiene que ver con la inexistencia de un mandante representante de los beneficiarios. Una manera de hacerse cargo de esta falencia es que APD en su práctica busca estar lo más cerca posible de los destinatarios finales de los programas. Esto se realiza a partir de entrevistas individuales y grupales, las cuales tienen el plus de poder complejizar las preguntas y el análisis, de esta manera se logra la incorporación mejor de aquello que los beneficiarios tienen que decir acerca del programa que se supone, interviene sobre ellos.

Por otra parte, a través de los estudios, se pretende relevar la heterogeneidad que juega un rol fundamental en la intervención, ya sea esta territorial, urbano-rural, de género, de ciclo vital, etc.

Otra lección importante, tiene que ver con la necesidad de evaluar todos los niveles en que las cosas ocurren, no solo desde el nivel central o regional, sino que se trata de estar lo más cerca posible de la realidad.

Desde la perspectiva política, la necesidad de estar en la misma línea del Estado se vuelve trascendental, ello desde el aspecto del interés público; como consultora APD tiene una vocación de servicio social.

Además, y como parte del enfoque, es importante el planteamiento de hipótesis de trabajo respecto de aquello que se quiere encontrar con las evaluaciones, estas hipótesis no necesariamente son de causalidad, pero que probablemente tenga relevancia más allá de la gestión e incluso más allá del mismo programa público, se trata de buscar lecciones de aquellas cosas que se tiene oportunidad de observar.

Aquellas lecciones que se obtienen en la teoría, también tienen que ver con la práctica y en el caso que no sean de la práctica se debe buscar el modo para que logren serlo. En esta perspectiva están, primero, que la evaluación debe ser parte integral del diseño público de políticas, aunque actualmente no es así, se debe insistir en que lo sea. Por otra parte, los tiempos y recursos de las evaluaciones deben ser los pertinentes y como esto tampoco es así, la idea es tratar de no perder de vista que el estudio se trata de generar un aporte a los temas de interés públicos. Y finalmente, tomar el marco lógico, como el marco rector que ha puesto DIPRES en el diseño de programas, apreciar su utilidad, pero de ningún modo amarrarse a el; ya que es, finalmente, una estrategia metodológica que puede o no estar bien aplicada. Por lo tanto, a veces debe estar presente la posibilidad de reformularlo y preguntarse, antes de la evaluación, si los objetivos planteados en el programa son posibles de cumplir; porque de pronto se puede evaluar mal un programa que no necesariamente está funcionando mal y que está obteniendo resultados inesperados que pueden ser mucho más positivos de los que se esperaban.

La flexibilidad del marco teórico, como necesidad, es otra lección aprendida en la práctica, ya que muchas veces esta última supera a la teoría; en el terreno pasan cosas que desde lo teórico no se presupuestaron, por ende se debe contemplar la flexibilidad suficiente para dar cuenta de la realidad, de manera tal que no quede restringida a un marco teórico estrecho. También cobra una importancia esencial para el buen resultado de los estudios, la presencia de los equipos profesionales en terreno, no solo es necesario que acuda el encuestador a aplicar el instrumento, sino que el investigador también lo haga, ya que de lo contrario se pierde el necesario y rico feedback que se genera en terreno.

Para finalizar el análisis sobre las lecciones del proceso de evaluación, está la importancia de introducir mecanismos de devolución de los resultados relativos al accountability y la rendición de cuentas, relacionado con la técnica de la evaluación pero también con un imperativo político, en términos del rol de la evaluación y de los cientistas sociales de aportar a la reflexión sobre la realidad.

Conclusión

A modo de reflexiones sobre los ámbitos de innovación encontradas en la evaluación, se destacan dos elementos:

a). Ampliación del foco de la evaluación: paulatinamente ha ido en aumento la conciencia de la importancia de la evaluación, pero aún se considera que se evalúa al principio, cuando se está diseñando la política en una evaluación ex – ante, o bien una evaluación al final cuando la política ya se hizo, para centrarse en el impacto que tuvo. El foco de evaluación se ha ido ampliando paulatinamente, por ende complejizando; por tanto se puede evaluar el diseño y el impacto, pero también las etapas intermedias, tales como la estrategia, la ejecución, el modelo de gestión y los resultados, que no es lo mismo que el impacto. Entonces la evaluación es un campo que se comienza a ampliar, siendo un esquema aplicable tanto a políticas generales como a programas o proyectos específicos.

b). La segunda área de innovación dice relación con la ampliación de los objetivos de la evaluación. Antes existían objetivos típicos como mejorar los resultados y efectos de la iniciativa, mejorar la calidad o pertinencia, apoyar el proceso de toma de decisiones en los distintos momentos de una política, etc. en cambio hoy se agrega que la evaluación contribuya al accountability, en el sentido de que el resultado de una evaluación puede ayudar a legitimar o deslegitimar un programa, por tanto tiene relación con el tema de la transparencia, del proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Lo mencionado anteriormente, tiene directa relación con una problemática y desafío planteado al principio del artículo, es decir, con la necesidad de la incorporación de instancias o mecanismos que permitan hacer parte a los usuarios en el ciclo de vida de los proyectos en los que participan, pero eso sin duda es un área que debe ir abriéndose en sintonía con lo anterior.

Conclusiones: "CONTAMOS CON EVALUACIONES, ALGUNOS EJERCICIOS DE CONTRALORIA, PERO POCOS DESDE LO SOCIAL"

Andrea Peroni

A partir de la recuperación de la democracia y de la mano de la Modernización del Estado, la evaluación de las Políticas y Programas se ha ido desarrollando como un instrumento que conduce hacia una optimización de los recursos públicos. Dicho ejercicio ha ido repercutiendo en una mejora sostenida de los diagnósticos, diseños programáticos, así como en la mejor implementación de las políticas.

Como se ha señalado, el desarrollo metodológico e institucional alcanzado, en torno a la evaluación de las políticas públicas, exige una continua reflexión para enfrentar nuevos desafíos. Entre ellos, la relación y uso de la evaluación en la toma de decisiones; la interinstitucionalidad e institucionalidad evaluativa; la relación entre la evaluación y los sistemas de rendición de cuentas, auditoría y control social, entre otros.

En este contexto, ha sido oportuno el análisis de los procesos evaluativos, considerando que al respecto se evidencian las dos perspectivas deliberantes: la del Estado y la de la sociedad civil. La reflexión sobre esta polaridad abre la posibilidad de revisar el papel de los actores involucrados a saber: los ciudadanos, los grupos de interés -académico - técnico – político.

Se han revisado y analizado las evaluaciones que actualmente realiza el Estado, y desde la sociedad civil, a través de sus organizaciones y profesionales, siendo clave el rol de esta última, en cuanto entidad que vela por la rendición de cuentas, a través de enfoques alternativos.

Las preguntas que han articulado la conversación nos permiten entregar las siguientes conclusiones, a modo de síntesis, conclusiones que permiten constatar el real ejercicio de la evaluación en Chile, así como el espacio en constitución de la Contraloría (estatal en su mayor medida, y ciudadana en desarrollo):

En relación al ejercicio evaluativo y la Modernización del Estado, se constató la labor sistemática que realiza el Estado chileno respecto de la evaluación. Desde el ámbito público a nivel central, la evaluación que realiza la SEGPRES y la DIPRES, abarca

desde el control de gestión, hasta el uso de los recursos vinculados a la ejecución de los programas públicos. Dicha evaluación está coordinada de manera tal que no se dupliquen aspectos, siendo eficaz y eficiente. Se desarrollaron las diferentes reflexiones, en relación al avance alcanzado. La primera de ellas situó el proceso evaluativo en la complejidad de la acción del Estado, observando los principales conceptos vinculados a este proceso, y a la relación que existe entre evaluación y negociación. Un segundo discurso estuvo referido al sistema de monitoreo del cumplimiento de las metas gubernamentales, y el significado que se da a ésta, como mecanismo de control y colaboración interinstitucional. La tercera ponencia refirió al sistema de control de gestión y presupuesto por resultados, específicamente a las prácticas de evaluación de programas gubernamentales, de impacto y de evaluación de programas nuevos, como referente de la modernización de procesos evaluativos de parte del Estado. Se ha presentado como desafío de la administración pública respecto de la evaluación de sus programas gubernamentales, que la modalidad de evaluación de toda gran iniciativa estructural de política pública relevante sea pensada al momento de su diseño. Y, así consolidar la nueva línea de Evaluación Experimental, desafío de tremenda magnitud en el ámbito público. Se ha definido también la necesidad de continuar aumentando el número de evaluaciones, para profundizar la lógica que todos los programas públicos fueran evaluados en algún minuto, lo que contribuye a la rigurosidad en su implementación. Asimismo, las evaluaciones deben continuar siendo independientes, transparentes, técnicas, oportunas y eficientes; ese es el criterio que se ha propuesto para avanzar.

En relación a las experiencias de evaluación en los ministerios y servicios públicos nacionales, se lograron apreciar dos puntos destacables; en primer lugar que efectivamente el Sistema de Evaluación de Políticas y Programas impulsado por la DIPRES es el instrumento más utilizado para realizar evaluaciones al interior de las organizaciones públicas. El segundo punto es que a pesar de este sistema, los servicios públicos han hecho un esfuerzo por impulsar sistemas de evaluación y control internos, en el caso del MINSAL se ha elaborado un control interno fuertemente centrado en el control de gestión, en el FOSIS se han creado un sistema interno basado en los marcos lógicos de sus programas y finalmente la DOS ha puesto en la participación su eje orientador.

En relación al desarrollo de la evaluación en los organismos multinacionales, agencias de Naciones Unidas. El desarrollo metodológico de CEPAL ha contribuido a los países en el logro de sus compromisos entregando información; herramientas de trabajo; y un lenguaje que sea comprensible y útil para quienes toman decisiones. Ha integrado el lenguaje económico en dimensiones sociales más amplias. Ha apoyado los sistemas nacionales de evaluación de políticas. La UNESCO ha colaborado a fortalecer las capacidades de evaluación de los ministerios y el seguimiento de metas ha permitido evaluar la posición actual de los países y contribuir a la identificación de

factores asociados que pueden ser objeto de políticas específicas. Informa a los gobiernos de los resultados de sus políticas y de las posibilidades de alcanzar las metas comprometidas para el 2015.

En relación al desarrollo de la evaluación desde la sociedad civil, se presentan claras posibilidades para hacerse efectiva la participación en los procesos evaluativos. En primera instancia la participación ciudadana en la evaluación de las políticas públicas sirve como medio de validación social y por lo tanto, respaldo ciudadano, en donde la planificación y la evaluación deben ser entendidas como dos partes del mismo proceso. Sin embargo, la institucionalización de la evaluación ha generado dificultades en el acercamiento a los contextos sociales en los que se desarrollan las poblaciones destinatarias de las políticas sociales. La evaluación, bajo la mirada de la satisfacción de usuarios no da cuenta de la realidad sociocultural en la que se mueven. Para avanzar en estas materias es necesario considerar a las poblaciones destinatarias como "contrapartes sociales" y visualizar a la organización social existente como un interlocutor válido, con un enfoque territorial desde el diseño de las evaluaciones y las políticas mismas, invirtiendo en procesos de "didáctica social". Asimismo el tema de la participación se ubica más allá de su utilidad en las políticas públicas situándola como un derecho, para el cual deben generarse las instancias necesarias para su ejercicio efectivo. Así, muestra la experiencia de la red Democracia Activa que opera desde 1997 haciendo el seguimiento de los acuerdos emanados en las Cumbres de las Américas. Los resultados han sido la generación de foros en todo el continente americano, los que sugieren a los Estados miembros de la cumbre diversas ideas que mejoren la calidad de la democracia. Lograron superar la etapa meramente consultiva desarrollando un índice - que busca conciliar lo cuantitativo con lo cualitativo – dando cuenta del nivel de cumplimiento de los acuerdos, sin ánimo de generar un ranking de países, ha servido para la comparación de cada país con sí mismo, en la constatación de avances o retrocesos en materias tales como, "libertad de expresión", "desigualdad", etc. El informe que presenta los resultados del índice, presenta además un capítulo de recomendaciones, las que nacen de la discusión de diversos organismos de la sociedad civil, logrando el nacimiento de acuerdos intergubernamentales.

En relación a la evaluación desde la perspectiva de los evaluadores, se pudo visibilizar la necesidad de generar un espacio de conversación al respecto, tanto sobre el momento de planificación, como el monitoreo y el ciclo de evaluación. Asimismo, resalta la vinculación entre la investigación académica y la investigación evaluativa, por ejemplo para Asesorías para el Desarrollo, la modalidad a través de la cual realizan las evaluaciones, priorizando la elaboración de una hipótesis a fin de avanzar en la generación de conocimiento con base a los estudios realizados. Finalmente, se planteo acerca de los alcances reales de la utilización de la información generada en las investigaciones y su relación con la toma de decisiones, así como con la actual normativa sobre la transparencia de la información.

Finalmente ¿cuáles son los desafíos para el ejercicio de la contraloría social a través de la evaluación?

Se requiere contar con instrumentos de evaluación alternativos y más flexibles que permitan incorporar a las contrapartes sociales con una mirada territorial. Superar la etapa meramente consultiva en la visión de la participación y generar mecanismos efectivos de cambio institucional que den cuenta de los resultados de la evaluación. Y por último, desarrollar procesos de racionalización en las organizaciones de la sociedad civil que permitan comparar y medir los resultados de los programas sociales en contextos de una pobreza multidimensional que pueda ser medible en el tiempo.

Se requiere continuar mejorando en el ejercicio evaluativo gubernamental, en especial la calidad y pertinencia de los indicadores y metas, sobre todo si los primeros no son lo suficientemente rigurosos ni miden aspectos relevantes. Asimismo cabe revisar si la función de evaluación alojada en la oficina presupuestal debería independizarse de tal función, sin perder coordinación con la misma, ya que porque obedece a lógicas diferentes. Asimismo cabe preguntarse donde está radicada la función institucional que garantiza la calidad y la coordinación de las políticas públicas en el país.

Se requiere continuar fortaleciendo llas capacidades de evaluación de los ministerios y el seguimiento de metas gubernamentales e intergubernamentales, ello ha permitido evaluar la posición actual de los países y contribuir a la identificación de factores asociados que pueden ser objeto de políticas específicas.

Es importante reconocer la dificultad de generar procesos participativos en la evaluación y planificación con poblaciones destinatarias en condiciones de pobreza extrema, con alto grado de deterioro biopsicosocial, en donde se hace difícil objetivar la calidad de los programas desde la percepción de sus beneficiarios directos, en ese sentido es relevante considerar otros modelos de evaluación.

Valorando el nivel de desarrollo alcanzado por la DIPRES, y la normalización que se ha logrado a través de la utilización del marco lógico, como principal instrumento de planificación, monitoreo y evaluación, es necesario reconocer que si bien es útil, no presenta la flexibilidad necesaria para incorporar otras variables de tipo cualitativo, que profundicen sus resultados. Se propone incorporar en la ejecución de sus programas "saberes desde los destinatarios" sobre todos aquellos intermediarios en la entrega de los beneficios (por ejemplo, mujeres capacitadas para desarrollar tareas en poblaciones

en condiciones de extrema pobreza), ya que entregan información sobre los cambios cotidianos que se van generando, sustento de los grandes impactos.

Y como cierre del presente apartado, ¿cuáles son las ausencias en relación a la evaluación y la contraloría social?

El seminario que reunió a expertos (estatales y privados) y sociedad civil permitió generar amplios espacios de discusión respecto a cómo se aborda el tema de la evaluación de las políticas públicas, donde las principales convergencias se relacionan con la necesidad de generar y consolidar dicha práctica, mientras que las principales divergencias se observan en la forma en que se pretende acceder a ella.

En relación a cómo se enfoca el tema de la contraloría social se observó desde la perspectiva política una cierta inconsistencia, específicamente desde los representantes de las candidaturas presidenciales, inconsistencia en tanto replican un discurso sobre la democracia "para la gente, pero sin la gente". Los expositores no abordaron el tema de la contraloría social como una participación efectiva de la ciudadanía, sino que ubican a la evaluación como un proceso que corresponde a entes gubernamentales o privados, pero sin vínculo alguno con la ciudadanía, más allá de la transparencia y de la rendición de cuentas una vez al año.

Dicha visión concuerda con la línea estatal en relación a la evaluación de resultados y de procesos, siendo una línea más bien tecnocrática del ejercicio evaluativo, pero que sin duda cumple ad hoc su función.

Sin embargo, observar que las candidaturas presidenciales (con excepción de Marco Enríquez Ominami) no conceptualizan a la participación ciudadana como un ejercicio de los derechos democráticos, habla de una dirigencia que puede gobernar sin la ciudadanía, y desde dicho punto de vista, puede evaluar sin la ciudadanía.

Dado lo anterior, faltaron propuestas concretas respecto al tema de contraloría social, donde se diera cuenta de la forma en que los distintos sectores abordan el tema en relación a cómo impulsar la apertura ciudadana en la evaluación de programas sociales en Chile y en cuál es la verdadera importancia que le otorgan a la participación, es decir, como, porque y para qué participar. Al respecto cabe revisar experiencias de tecnocracia ampliada, donde los modelos de gobernanza aproximan estos polos.

Así se evidencia que existe un vacío pendiente de resolver, en la línea de la participación de la sociedad civil en la evaluación de las Políticas Públicas, ya que ésta sólo se desarrolla en el auto-espacio de la propia implementación, en la esfera de la ejecución, sin mayor retroalimentación con la gobernabilidad. Así como en la incorporación de una estrategia evaluativa integral, que abarque todo el ciclo del la intervención, con metodologías cualitativas y cuantitativas, incluyendo a todos los actores involucrados, en especial a la ciudadanía, receptora pasiva o activa de los bienes y servicios públicos.

ISBN

978-956-351-873-3