

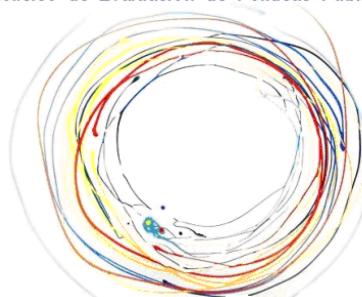
Perspectivas de la Evaluación Pública en Chile.

Andrea Peroni (ed.)

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



Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas



2011, Santiago de Chile

www.evaluacionpoliticaspublicas.com

Patrocinio



Departamento de Sociología
FACSO
Universidad de Chile



Contenido

Presentación.....	4
“El desarrollo del proceso de evaluación en Chile” - Mauricio Olavarría G.....	15
“Agencia de calidad para la evaluación de las políticas públicas” - Alejandro Ferreiro.....	24
“Contra-narrativas de la evaluación: consideraciones para su institucionalización” - Pablo Rodríguez-Bilella	29
“A modo de conclusión: confluencias y tendencias” - Andrea Peroni.....	39

Presentación

La Universidad de Chile, a través del Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas, alojado en el departamento de Sociología, de la Facultad de Ciencias Sociales, tiene especial interés en contribuir al debate de los temas que impactan a la ciudadanía y por cierto al buen funcionamiento del Estado, reconociendo como contenido de su misión la atención de los problemas y necesidades del país, y aportando a la solución de sus problemas desde la perspectiva universitaria. Por lo anterior, en conjunto con la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Chile (ReLaC), han decidido convocar al foro-panel: Perspectivas de la Evaluación Pública en Chile, por las vinculaciones que el ejercicio evaluativo tiene con el buen gobierno, con la gobernabilidad y la gobernanza.

Chile ha sido pionero en el desarrollo de la evaluación de las políticas públicas en la región. Dicho ejercicio ha permitido avanzar en resultados que son incorporados a la toma de decisión. El estándar alcanzado es relevante, y por ello cabe revisar las fortalezas y limitaciones del presente modelo, a fin de avanzar en mayores niveles de transparencia y efectividad. Desde dicha perspectiva el debate público y especializado, debería considerar los siguientes temas: institucionalidad, metodologías, perspectivas epistemológicas, e impacto social y estatal de la evaluación. Por ello, el panel de expertos convocados analizará el futuro de la evaluación en Chile, a fin de contextualizar y potenciar su desarrollo, en pos de la generación de una cultura evaluativa.

Las ponencias que se presentan a continuación corresponden a los siguientes expositores¹:

Mauricio Olavarria G. Administrador Publico, Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Maryland at Collage Park, Estados Unidos, Académico de la Universidad de Santiago de Chile, ponencia "*El desarrollo del proceso de evaluación en Chile* " (desarrollado en una de sus últimas publicaciones). Alejandro Ferreiro Y. Abogado, Master of Arts de la Universidad de Notre Dame, ex Ministro de Economía, y en la actualidad miembro del Consejo para la Transparencia, ponencia "*Agencia de calidad para la evaluación de las políticas públicas*". Y Pablo Rodríguez-Bilella Doctor en Sociología de Sussex, Brighton, Inglaterra, Académico Universidad Nacional de San Juan, Argentina, Miembro ReLAC, ponencia "*Contranarrativas de la evaluación, consideraciones para una posible institucionalización*".

Mauricio Olavarría presenta desde la mirada institucional, cómo Chile puede caminar hacia la incorporación de una agencia de evaluación. Alejandro Ferreiro, plantea desde la perspectiva política, cómo la evaluación se vincula con la responsabilidad pública y la ética, a través de la rendición de cuenta sobre los resultados obtenidos en la política pública. Y Pablo Rodríguez-Bilella, nos presenta la complejidad del oficio del evaluador/a, observar cómo evaluamos, desde dónde evaluamos, con qué perspectivas metodología, como entregamos esos resultados. Por consiguiente, el tema a debatir se aprecia desde tres perspectivas diferentes, denotando los aspectos que debe abarcar una reflexión profunda sobre la generación de la cultura evaluativa. En definitiva el presente debate genera información desde nuevos puntos de análisis, tanto desde la institucionalidad, el ámbito político, como desde el oficio del evaluador/a.

¹ El presente documento corresponde a la transcripción y edición de las conferencias dictadas por los autores. No constituyen textos de carácter científico; son el producto de la experiencia profesional, y académica al respecto.

Cabe mencionar que el foro panel se inició con un homenaje póstumo a la figura del Dr. Ernesto Cohen, funcionario de agencias de cooperación internacional e importante investigador en temáticas evaluativas.

Finalmente, quisiéramos agradecer el apoyo de Natalia Yáñez, Juan Pablo Velasco y Andrés d'Alencon Lorca, en la elaboración del presente documento.



“Reseña Prof. Ernesto Cohen

En esta oportunidad, queremos hacer un sentido recuerdo del destacado Profesor Ernesto Cohen, doctor del London School of Economics de Inglaterra; máster en Sociología de FLACSO y graduado en Economía en la Facultad de Ciencias Económicas Comerciales y Políticas de la Universidad Nacional del Litoral, Rosario, Argentina.

El profesor Cohen durante su vida desempeñó importantes cargos en áreas de su especialidad, dentro de organismos interamericanos con sede en Santiago, Buenos Aires y Caracas, y dictó cursos en casi todos los países de América Latina, España e Israel, donde también fue consultor internacional en temas relacionados con la evaluación de proyectos sociales. En Chile, fue funcionario de la OEA, Director de Programas y Políticas Sociales de la CEPAL, y profesor de FLACSO.

Igualmente, don Ernesto Cohen, se destacó por la prestación de asistencia técnica a nivel internacional, en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México,

Paraguay, República Dominicana, Uruguay, OEA, CEPAL/GTZ y Organización Panamericana de la Salud.

A modo de ejemplo, en la vecina nación, su patria, colaboró en la Dirección General de Educación y Cultura de la Provincia de Buenos Aires; el Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia de Córdoba; el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social; y en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, entre otros.

En nuestro país, proporcionó sus conocimientos y apoyo técnico a organismos como el Instituto de Desarrollo Agropecuario(INDAP); el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Programa de Apoyo a la Microempresa y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) .

En Colombia, colaboró con la Secretaría de Bienestar Social del Municipio de Medellín, y en Ecuador, participa en el proyecto del nuevo modelo de gestión institucional para el Fondo de Inversión Social de Emergencia. En México, en la Secretaría de Desarrollo Social; en Paraguay, en la Secretaría de Acción Social; en república Dominicana, en la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social y en Uruguay, en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En el extenso currículum del profesor Cohen destaca, asimismo, la publicación de una docena de obras sobre gestión social; proyectos, programas y políticas sociales; educación; eficiencia y equidad; evaluación de proyectos y programas; como además evaluación del impacto de iniciativas sociales y obras públicas en países latinoamericanos. A ello se suma que la autoría y coautoría de numerosos artículos sobre temas similares divulgados por CEPAL, por publicaciones especializadas, por el Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, y presentados en seminarios internacionales realizados en distintas naciones de la región.

Ernesto Cohen ha formado a más de una generación de evaluadores, impregnando la exigencia técnica sobre la posibilidad de dar cuenta de manera conjunta de los impactos y los costos de las intervenciones, mirada superadora de la

dicotomía costo-beneficio. Ha instalado la preocupación metodológica pero sobretodo ética en relación al relevamiento y comunicación de los cambios que se generan en la ejecución de la política pública. Cambios en pos del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos“

A continuación presentamos el relato que realizó Armando Di Filippo² sobre la trayectoria intelectual del Dr. Ernesto Cohen

“EN RECUERDO DE MI AMIGO ERNESTO COHEN

Agradezco la oportunidad que se me brinda de decir algunas palabras en recuerdo de mi amigo y condiscípulo Ernesto Cohen, con quien inicié la larga aventura de una vida intelectual desde la ciudad de Rosario en Argentina que nos condujo inicialmente a Santiago de Chile. Desde allí Ernesto proyectó y culminó una larga e ilustre carrera que ya ha sido parcialmente recordada por quien me precediera en el uso de la palabra.

Quiero encuadrar esta pequeña reflexión en el particular contexto intelectual, político y social que se vivía en Chile cuando llegamos a este país como jóvenes becarios.

² Armando Di Filippo, economista argentino, quien a partir de 1970 hasta el año 2000, se desempeñó como funcionario internacional e investigador de la CEPAL, en Santiago de Chile. Durante este período ocupó diferentes puestos. Entre los más destacados fueron: Director de Planificación y Capacitación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social- ILPES, perteneciente al sistema de la CEPAL; Calificación Director de Actividades de la CEPAL (desde el ILPES); Coordinador en el ámbito de la integración regional de la CEPAL (de la División de Comercio Internacional y Desarrollo); Asesor Especial del Secretario Ejecutivo de la CEPAL en las Actividades de Capacitación. Organizó y/o ha sido invitado a múltiples conferencias y seminarios en las Naciones Unidas. La más reciente de estos eventos fue el lanzamiento de PEKEA (política y el conocimiento ético sobre Actividades Económicas), promovida a nivel mundial por la Universidad de Rennes (Francia) y con el apoyo de la CEPAL y la UNESCO. Durante los últimos treinta años incluyen la enseñanza en universidades de toda América del Sur y México, Francia, España, Portugal y los Estados Unidos. Más recientemente, ha sido profesor en las universidades siguientes: Universidad de Barcelona; Universidad de París III, Sorbonne Nouvelle (Institut de Hautes Etudes de l'Amérique Latine); Universidad de Stanford (Programa de Estudios de Ultramar); Universidad de Chile (Instituto de Estudios Internacionales); Universidad Alberto Hurtado, (Chile) [5], profesor visitante en la Universidad de Stanford, 2004-2005 y 2006.

La generación a la que pertenecía Ernesto Cohen, la misma a la que yo pertenezco, se benefició de la gran oportunidad de cambio que emergió al fin de la segunda guerra mundial con el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas, y con la filosofía social que reivindicó los valores de la dignidad humana, de los derechos del hombre, de la defensa de la democracia, de la búsqueda de la paz, de la cooperación, y del desarrollo. Las ideas de la CEPAL afines a esta visión del mundo, tenían en ese momento histórico una enorme gravitación.

Llegamos a Chile con Ernesto como becarios a mediados de la década de los años sesenta, cuando este hospitalario país era el punto focal de grandes experiencias históricas y experimentos sociales que se propagaban por toda América Latina. Baste recordar que el decenio de los sesenta se inició con la Revolución Cubana.

En respuesta a este tipo de desafíos, los años sesenta fueron también la década de los experimentos reformistas fomentados desde el propio Estados Unidos a través de la Alianza para el Progreso promovida por el Presidente Kennedy. El tema de las reformas agrarias y tributarias se legitimó en la esfera académica y política.

Chile era la sede de organismos de investigación que planteaban diferentes dimensiones de los problemas sociales latinoamericanos. Desde fines de los años cincuenta operaba un curso de Postgrado en Economía en el seno de la Universidad de Chile conocido como Escolatina al que yo asistí en esos tiempos. También la FLACSO igualmente auspiciada por la Universidad de Chile y promovida por la UNESCO operaba desde los años cincuenta con financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y a su curso de posgrado se incorporó Ernesto Cohen.

En esa misma década acontecían en Chile otros hechos de importancia latinoamericana: se fundaba el ILPES con financiamiento del BID que en ese momento era presidido por el chileno Felipe Herrera, El gobierno de Eduardo Frei Montalva emprendía la así denominada Revolución en Libertad, fuertemente influida por las ideas renovadoras de una Iglesia Católica que, tras el Concilio

Vaticano Segundo y las Encíclicas de Juan XXIII y Pablo VI contribuían al debate y a la efervescencia intelectual.

Paralelamente se formulaban en Chile propuestas intelectuales más radicalmente transformadoras. Como la teoría de la dependencia propuesta en diferentes versiones de gravitantes pensadores como Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto desde CEPAL e ILPES, o Theotonio Dos Santos, y Andre Gunther Frank desde el Centro de Estudios Socio Económicos de la Universidad de Chile. Como es sabido este estimulante proceso de cambio social y reflexión teórica y política representó su último acto con el gobierno socialista de Salvador Allende. Tras el cual, igual que en el resto de América Latina, se instaló el autoritarismo militar que permaneció durante toda la década de los años setenta, y comienzos de los años ochenta.

Ernesto Cohen en nuestros diálogos bilaterales o con otros amigos cercanos evidenciaba una actitud profundamente crítica respecto al funcionamiento de la lógica del mercado, y las versiones tempranas del neoliberalismo que se fue instalando durante el decenio de los años setenta. Sin embargo su inclinación personal nunca fue dirigida hacia una crítica meramente teórica o hacia un activismo político personal. Su ánimo constructivo y su espíritu pragmático se negaban a ese tipo de reflexiones puramente abstractas o hacia formas radicales de acción política.

En particular tenía profundamente clara la injusticia de la desigualdad social que imperaba y que aún impera en América Latina, pero en vez de dedicar su atención a la búsqueda de transformaciones revolucionarias, o de reformas estructurales profundas en la arena política, prefirió el trabajo más silencioso de generar una ingeniería social orientada a buscar la manera más racional de ayudar a los carenciados de América Latina.

En ocasiones, Ernesto me habló de escribir algún día la filosofía social subyacente a su metodología de evaluación de proyectos sociales, basada en la noción costo-impacto formulada y gestada en fructífera colaboración con Rolando Franco.

En nuestros diálogos ocasionales Ernesto me enfatizó muchas veces la distinción entre dos nociones. De un lado la noción de necesidades objetivamente

determinables de los más pobres y carenciados a través de los métodos que él estudiaba, y, de otro lado, la de preferencias individuales subjetivas fundadas en la soberanía de los consumidores solventes, y sustentadas en los criterios de costo beneficio en el marco de la lógica de los mercados.

El problema objeto de estudio de sus trabajos era el de la proposición de mecanismos de superación de las privaciones humanas (necesidades humanas insatisfechas). Sus reflexiones sobre proyectos y políticas sociales siempre buscaron la máxima efectividad posible en la asignación de los recursos disponibles para paliar o satisfacer necesidades sociales fundamentales o básicas (educación, nutrición, salud, vivienda, etc.).

Tenía muy claro que la metodología de costo beneficio propia de la evaluación social de proyectos no podía abordar esos problemas. Estas limitaciones del análisis costo beneficio se ponen especialmente de relieve respecto de la consideración puramente economicista de la vida humana, medida como el valor presente de los ingresos que una persona puede conseguir a lo largo de su trayectoria económica. Desde el punto de vista del cálculo costo beneficio los proyectos preferibles siempre serán aquellos que prolongan la vida humana de los que están en la escala superior de la distribución del ingreso. Como es casi tautológico dentro de ese tipo de razonamiento el valor de la vida de un rico siempre será mayor que el valor de la vida de un pobre. Con el criterio costo beneficio la evaluación social de proyectos nunca daría preferencia los pobres.

Por oposición el análisis costo-impacto inicialmente denominado costo-efectividad puede ser útil para toda acción de política pública con independencia de los rasgos del sistema económico en que dicho estudio se aplique. El punto de partida del análisis costo impacto no es el sistema de mercado, sino las decisiones que en materia de políticas públicas se fije el Estado o los gobiernos de turno que lo representan.

Además de liberarse de los criterios de rentabilidad, propios de la microeconomía neoclásica, el otro elemento creativo de la metodología estudiada y promovida en

los trabajos de Cohen y Franco, radica en la noción de impacto, que explora las maneras más efectivas de lograr la satisfacción de las necesidades concretas que los proyectos sociales pretenden atender, tal como éstas necesidades se manifiestan en contextos y circunstancias particulares y específicas.

Esta metodología de análisis, fue una contribución creativa de enorme importancia para la concreción eficiente de las políticas sociales, y eso explica el éxito extraordinario del libro sobre Evaluación de Proyectos Sociales que Ernesto formuló en colaboración con Rolando Franco. Las ediciones en español y en portugués de este libro no sólo fueron best sellers sino que, además han sido citadas cientos de veces por otras publicaciones académicas. Basta asomarse a buscadores como Google, o Yahoo para verificar este éxito extraordinario y merecido. Se trata en suma de una contribución excepcional e insustituible en la esfera de las políticas sociales.

En última instancia, la razón por la que me han sugerido que hable en esta oportunidad se basa en mi calidad de viejo e íntimo amigo de Ernesto. Este es sin duda un título dudoso para expresarse en un ámbito académico, ya que no soy especialista en los temas a los que Ernesto dedicó su vida. Sólo puedo decir que, en lo personal, la amistad inalterable de Ernesto fue un privilegio excepcional del que disfruté.

En relación con este tema de la amistad, no quisiera concluir estas reflexiones sin hacer referencia a un toque personal que expresa el estado de ánimo de Ernesto en los últimos días de su vida. En el homenaje que le ofreció el gobierno de México hace muy pocos meses atrás. En sus palabras finales de agradecimiento, Ernesto dijo más o menos textualmente lo siguiente:

“Hay algo que cada vez aprecio más en la vida y es el valor de la amistad. El proceso de la vida genera un conjunto de enseñanzas que resulta bastante complejo concientizar. Pero, dentro de esta complejidad, hay un común denominador permanente el que puede ser calificado como deseable y bueno, y, es el amor que se puede compartir con la gente con la que uno está.”

Y siguió diciendo Ernesto: “Si tienes la dicha de compartir tu tiempo con queridos amigos, o cualquier otra persona cercana vinculada al área de los afectos, entonces definitivamente gozas de una bendición. En ese sentido he sido claramente bendecido con la amistad de mucha gente a la cual le expreso mi mayor reconocimiento por su presencia acá y por este homenaje que me han hecho”. Hasta aquí el registro textual de sus palabras.

Estoy seguro que si Ernesto Cohen hubiera estado físicamente presente en el día de hoy, nos hubiera expresado un agradecimiento similar.

Muchas gracias. “

Armando Di Filippo

“El desarrollo del proceso de evaluación en Chile” - Mauricio Olavarría G.



Administrador Público,

Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Maryland at Collage Park, Estados Unidos, de la Universidad de Santiago de Chile.

El documento que se presenta a continuación corresponde a la transcripción de la conferencia dada por Mauricio Olavarría, en el Foro Panel: Perspectivas de la Evaluación Pública. La misma fue editada y revisada por el autor.

No constituye un artículo de carácter científico, sino una reflexión con base a su vasta experiencia, y al resultado de su reciente investigación, publicada en el libro: Mauricio Olavarría-Gambi y Verónica Figueroa-Huencho. 2010. “Una Agencia de evaluación de políticas públicas para Chile: lecciones de la historia y de la experiencia internacional”. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.

El desarrollo del proceso de evaluación en Chile³

Algunos conceptos a considerar

La política pública es una intervención del Estado. Posee cuatro características principales: se trata de una decisión política – pública; desarrolla ciertos procesos formales (cuando se dicta una ley, o cuando hay un decreto supremo hay un cierto formalismo y ese proceso formal tiene que recogerse); realiza un análisis técnico y racional, y es un intenso proceso de confrontación de intereses. Las políticas públicas se deciden políticamente, generando un incentivo para que los distintos actores de todos los lados muevan sus influencias para poder alterar el resultado del proceso a su favor. Esa es la más pura expresión del proceso político que hay en la política pública.

El concepto de evaluación es la aplicación del instrumental y las metodologías que provienen de las ciencias sociales para la identificación de los efectos y los impactos que puede generar una política pública. Se lleva a cabo un análisis sistemático de la intervención del Estado con el propósito de identificar sus resultados e impactos.

³ La elaboración de la presente ponencia se basó en la investigación realizada recientemente (2010) sobre Una Agencia de evaluación de políticas públicas para Chile. La metodología utilizada fue la siguiente: el análisis de la evaluación de políticas públicas en Chile considera tanto la evolución que ha tenido el tema en el país, como el examen del esquema de evaluación vigente en la década del 2000. Para ello se ha recurrido a literatura relevante, proveniente de artículos y textos académicos, e informes y documentos de organismos públicos. El examen de la experiencia comparada se ha hecho en base a dos matrices analíticas que permiten efectuar una comparación tanto desde el punto de vista de variables – la primera matriz –, como desde el punto de vista del foco, tipo y métodos aplicados por las agencias analizadas en la evaluación – la segunda matriz –. Con la finalidad de recoger las experiencias y lecciones que puedan dar luces acerca de los fundamentos y prácticas de una Agencia de Evaluación, se construyó una muestra intencionada de 11 países que ya presentan trayectoria en el ámbito de la evaluación de políticas y programas públicos. Asimismo, se construyó una muestra intencionada de actores relevantes en el sistema político y con cercanía a la discusión, formulación, implementación y/o evaluación de políticas públicas, a los que se entrevistó con la finalidad de recoger sus percepciones sobre como se ha desenvuelto la evaluación de políticas y programas en Chile, como debería ser y como debería constituirse una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas en el país.

Metodológicamente, existen tres etapas de la evaluación: antes, durante la intervención o de seguimiento, y una vez terminado la implementación.

Participes del proceso evaluativo en Chile

Existen ciertos catalizadores institucionales de las prácticas de evaluación de políticas públicas en Chile. Las agencias internacionales, cumplen un rol al respecto. En general los impulsos y los incentivos vienen dados por agencias multilaterales y de fundaciones internacionales que aportan créditos o donaciones a los países para desarrollar tal función. Aproximadamente desde 1980 comenzaron a generar fuertes invitaciones para incentivar la realización de evaluaciones y obtener resultados concretos de sus intervenciones.

Asimismo la sociedad civil y los medios de comunicación tienen un aporte al respecto. Vivimos en una época de transgresión de los límites formales de la democracia y en consecuencia, los ciudadanos están cada vez más interesados en saber cuál es el resultado del emprendimiento del Estado, en qué se invierten los fondos públicos, cuál es el resultado de las intervenciones, a fin de caminar hacia una democracia más participativa. Junto con esto, se ha avanzado con la creación de organismos como el Consejo para la Transparencia y un conjunto de mecanismos de la sociedad civil, fundaciones, ONGs, etc.

Los medios de comunicación incitan a la muestra de resultados, efectos, impactos de los emprendimientos del Estado en relación a los problemas públicos.

Desde el Estado, se manifiestan acciones al respecto, el interés de los poderes públicos por mostrar que efectivamente están haciendo un buen trabajo, mostrar que los emprendimientos que se desarrollan los poderes públicos en nombre de los ciudadanos logran resultados. En consecuencia, hay una creciente aceptación de establecer criterios formales de evaluación. El proceso comienza en la década del noventa junto con la reforma y modernización del Estado y la gestión pública, donde ha habido cambios en la orientación política del Estado, que conlleva cambios

relacionados a implementaciones técnicas, adecuaciones técnicas a los nuevos fines que va a cumplir el gobierno democrático.

El desarrollo de las ciencias sociales con el aporte del instrumental técnico y metodológico también constituye un elemento importante para que hoy día se puedan realizar evaluaciones. Hace 50 o 60 años atrás no se hablaba de evaluación, sino de fiscalización, se utilizaban otros conceptos con otros alcances y significados.

Raconto de la historia institucional

Así la fiscalización de recursos públicos es una temática que preocupa desde hace cientos de años. Cuando llega Pedro de Valdivia en 1541 la Corona Española nombra a cuatro personas encargadas para fiscalizar en qué se gastaban los recursos. Desde el Virreinato, existe un mecanismo de control que aludía ciertamente a una preocupación por el uso de los recursos públicos. Luego, la función pasa a la Real Audiencia como la institución de administración de la corona. Posteriormente la función fiscalizadora pasa a la Contaduría Mayor del Rey en el siglo XVIII, tenía como función la fiscalización de las intervenciones de las autoridades en tanto el control del uso de los recursos de la corona. Dicha función pasa directamente a la República y se constituye como la Contaduría Mayor de la República, que tenía atribuciones bien interesantes, por ejemplo el contador mayor de la república podía objetarle gastos al presidente de la república, y el presidente podía insistir que se le aprobaran los gastos mediante informe al Senado. En 1937 se establece la función anterior en la Contraloría General de la república, surge dentro de un contexto de reformas del Estado, y como consecuencia de procesos de modernización iniciales.

En 1967 se crea la Oficina de Planificación (ODEPLAN), como un apoyo integral a la presidencia de la república. Su misión era la evaluación de políticas públicas ex ante y del seguimiento de toma de decisiones importantes.

En la década de los noventa, se llevan a cabo procesos de modernización y de construcción de una nueva gestión pública. Bajo la administración de Aylwin, el

Ministerio Secretaría General de la Presidencia tenía por finalidad identificar las metas ministeriales y hacer un seguimiento de las mismas para informar sobre su cumplimiento.

En la segunda parte de la década de 1990 surge en la presidencia Frei Ruiz Tagle el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública y el Plan Estratégico de Modernización, decidiendo reforzar la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, DIPRES, avanzando fuertemente en los procesos de evaluación de políticas públicas. También bajo el gobierno del presidente Frei se crea un Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, que está más bien centrada en el control interno, pero que toma áreas particulares de análisis para hacerles un seguimiento. Estaríamos aproximando a la idea de evaluación intermedia y de monitoreo.

En la década del 2000 bajo el gobierno del presidente Lagos, se van perfilando con más nitidez los tres órganos que tienen influencia en la evaluación de políticas públicas:

- i) se establece la asesoría presidencial de políticas públicas, en el Palacio de la Moneda, donde se concentraba un grupo de académicos de alta calidad profesional que tenía fluidas relaciones políticas. Su misión era asesorar al presidente en la toma de decisiones, y en consecuencia, establecer si las propuestas que llegaban al presidente estaban suficientemente maduras y si habían cumplido todo el proceso.
- ii) el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), su función era continuar con el desarrollo del Sistema Nacional de Inversiones y el Banco Integrado de Proyectos, como heredera de ODEPLAN. La institución realiza la evaluación ex ante de los programas y proyectos que requieren inversión pública.
- iii) La DIPRES, empuja el carro con más fuerza y desarrolla un conjunto de evaluaciones más bien asociadas al proceso presupuestario.

Breves resultados del proceso evaluativo

De acuerdo a los datos que surgen de la revisión realizada para el presente estudio, el 60% de la inversión pública se evalúa a través del Sistema Nacional de Inversiones (MIDEPLAN), donde se observa la siguiente distribución, al año 2003, un 68%, obtienen algún RATE (resultado del análisis técnico económico), casi el 60% tenía un RATE favorable, hay entre un 15% y un 20% de programas no cumplen con los estándares mínimos –no obstante tener un RATE favorable-. Asimismo, un 12% de los programas, con un RATE negativo, es decir, desfavorable, igualmente fueron implementados por razones de importancia política. Fueron 5.000 proyectos.

Por otro lado, entre 1997 y el 2004, un 64% del gasto presupuestario fue evaluado por la DIPRES. De los programas que fueron sometidos a evaluación de impacto, por dicha institución, dos tercios de ellos tuvieron modificaciones en algún grado, o intermedio, o bien modificaciones sustantivas, lo que demuestra algunos problemas en la formulación de proyectos y en las etapas preliminares de la evaluación.

Dado lo anterior, se puede establecer la siguiente pregunta, si dos tercios tuvieron que hacer modificaciones, ¿cómo pasaron las etapas preliminares de evaluación ex ante?, ello indica que es necesario revisar como perfeccionar las evaluaciones previas.

Las propuestas de los expertos

Si bien se reconoce abiertamente la institucionalidad vigente y los avances en relación a la evaluación que realiza el Estado, también se aprecia una débil articulación entre los organismos que realizan las evaluaciones, tensiones entre los organismos, particularmente entre el MIDEPLAN y la DIPRES respecto de quién hace qué, o la preeminencia de uno sobre otro. En consecuencia la propuesta señala en avanzar hacia un sistema de evaluación con nodos integrados, con normalización metodológica, y conceptual.

El surgimiento de una Agencia de Evaluación, articularía este proceso, siendo la normalización metodológica y conceptual, uno de los puntos centrales a los que se tendría que abocar. Ello implica modos estandarizados de evaluación, procesos de formación y capacitación, a fin que todas las políticas públicas puedan ser evaluadas a lo menos una vez a lo largo del ciclo de vida.

Además se debería resguardar la transparencia del proceso, donde el modo como se decide qué políticas serán evaluadas fuera de acceso público, así como el resultado de las evaluaciones, y las respuestas que los organismos dan a las evaluaciones, a fin de generar mecanismos que permitan internalizar aprendizajes, y corregir aquellos aspectos que han permitido identificar dificultades.

En definitiva es necesario que los resultados de las evaluaciones influyan en las decisiones y mejoren las prácticas, a fin de mejorar los impactos.

Una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas debería ser un órgano de gobierno colegiado, con un director establecido a partir del mecanismo de la alta dirección pública y de un tamaño pequeño. El cuerpo profesional debería ser multidisciplinario, técnicamente muy calificado, y que actúe como contraparte experta en las negociaciones requeridas y en las licitaciones públicas.

Respecto de la ubicación de la agencia, los expertos entrevistados no llegan a acuerdo, presentándose dos grandes alternativas. Por un lado, dependiente del gobierno, de poder ejecutivo, vale decir, del Presidente de la República. La otra alternativa indica que fuera establecido como órgano autónomo al modo de Banco Central. Hay buenas razones para una y otra posibilidad. Si depende del presidente de la república y del poder ejecutivo, es el ejecutivo el que establece las interpretaciones de política pública, en consecuencia puede identificar cuáles son las áreas de evaluación que son necesarias para poder dar cuenta sobre los resultados de una acción del gobierno, así las evaluaciones llegan al gobierno, al poder ejecutivo para poder con mayor rapidez implantar las correcciones que fueran necesarias.

La segunda alternativa, también presenta buenas razones para pensar en ser un órgano autónomo, permite eliminar toda suspicacia sobre los resultados que arroja la evaluación, y no otro; en segundo lugar permite que haya más transparencia y amplitud en el sentido que las evaluaciones son conocidas, los resultados también lo son y que alimentan el debate de política pública, en consecuencia más actores puedan conocer y tener acceso a los resultados de la evaluación.

La experiencia internacional

Se analizó las experiencias de 11 países de América, Oceanía, Europa y Asia que tenían agencias de evaluación, y rápidamente los resultados de esta comparación están indicando que hay agencias que dependen indistintamente de gobierno, del congreso o son establecidas por organismos autónomos.

En el caso norteamericano la Government Accountability Office (GAO) depende del congreso y en consecuencia realiza las evaluaciones de políticas públicas que el congreso demanda.

El foco de la evaluación también es diverso, hay algunas evaluaciones que se centran en programas sociales, desde el impulso de ministerios sociales, hay otras cuyo foco está establecido en la calidad de los servicios. En consecuencia, se concentran en ver los resultados desde los usuarios, de las respuestas de los usuarios a los programas públicos. Los métodos de la evaluación también difieren, hay algunos que se concentran en el ciclo presupuestario, y en los aspectos financieros y otros en aspectos de procedimientos o resultados finales.

Nuestra propuesta

Percibimos que el foco de la Agencia de la Evaluación debería concentrarse en la evaluación ex post, vale decir en la evaluación de resultados e impactos. Asimismo, tener una mirada integradora analizando las evaluaciones anteriores (ex ante), el diseño de los programas, y la evaluación intermedia para ver si efectivamente esas evaluaciones lograron corregir los problemas que fueron determinándose. Identificamos a la Agencia como un nodo central de las evaluaciones, lo que no implica que otros organismos puedan hacer otro tipo de evaluaciones, ex ante e intermedia, pero que la Agencia pueda ser a su vez el nodo central que coordine las actuaciones de los otros organismos públicos en esta materia.

Finalmente percibimos cierta convergencia, en términos del análisis del proceso, diríamos que es una oportunidad en la que converge por un lado una cierta tradición de preocupación por el adecuado uso de los recursos públicos, en segundo lugar el avance de los métodos de investigación en ciencias sociales, y en tercer lugar también una ventana que ha estado abierta hace un cierto tiempo, que son los intentos e iniciativas de reformas del Estado y particularmente de la modernización de la gestión pública, donde la idea de establecer una agencia de evaluación parece ser un tema central y en un contexto histórico institucional *ad hoc* para ser implementada.

“Agencia de calidad para la evaluación de las políticas públicas” - Alejandro Ferreiro



Abogado

Master of Arts de la Universidad de Notre Dame

ex Ministro de Economía,

en la actualidad miembro del Consejo para la Transparencia, Chile.

El documento que se presenta a continuación corresponde a la transcripción de la conferencia dada por Alejandro Ferreiro en el Foro Panel: Perspectivas de la Evaluación Pública. La misma solo fue editada.

No constituye un artículo de carácter científico, sino una reflexión con base a su vasta experiencia.

Agencia de calidad para la evaluación de las políticas públicas

Conviene partir la presente conversación haciéndonos dos preguntas básicas ¿por qué es importante evaluar? y ¿para quién evaluamos?, la respuesta a las mismas dan el marco al tema de la conferencia sobre la institucionalidad que requerimos en Chile para el desarrollo de la evaluación de la política pública.

Sobre ¿por qué es importante evaluar? Se constata que cada vez tenemos más gasto público, asimismo hay un sentido filosófico vinculado a la ética política a fin de tratar de verificar que aquello que se propuso hacer, efectivamente se ha logrado. Además, buena parte de las políticas públicas, sino la gran mayoría, particularmente el gasto social, tienen por objetivo mejorar las condiciones de vida de los más pobres, como un mérito en la lógica progresiva distributiva. Por ello es necesario evaluar para optimizar el modo en que se atienden las necesidades de las personas más vulnerables del país. Así, hay razones políticas y razones redistributivas que impulsa a evaluar.

La segunda pregunta permiten tener claridad hacia quien va dirigido el resultado de la evaluación ¿para quién evaluamos? Evaluamos para la ciudadanía, y para el control social, hay un apetito creciente, razonable, saludable, necesario por exigir más rendición de cuentas, para verificar eficiencia en el desempeño, cumplimiento de metas.

Un principal destinatario en el esfuerzo evaluativo es la ciudadanía para el control social; segundo, para los técnicos de las políticas públicas, para que puedan ir afinando sus formas de intervención futura, para que a partir de un aprendizaje medido puedan ir corrigiendo a futuro las nuevas propuestas de políticas públicas; y

en tercer lugar, para los tomadores de decisión de las políticas públicas, para efectuar la corrección oportuna respecto de las desviaciones observadas.

La importancia que poseen las evaluaciones radica en poder rápidamente, en la medida de lo posible, identificar la desviación, el propósito y los resultados para aliviarlos a través de las correcciones que se den del caso. Estos son los insumos que requieren los tomadores de decisiones de políticas públicas.

Es tarea de los tomadores de decisiones de políticas públicas mejorar las intervenciones futuras, y mejorar los aprendizajes para eso, por medio de la difusión de las mejores prácticas. Para esto, es necesario objetivar, consolidar, y clarificar cuales son las mejores prácticas, además, alinear el diseño y el control presupuestario de los resultados.

Antes de avanzar sobre la institucionalidad requerida para el desarrollo evaluativo conviene preguntarnos ¿Cuáles son algunas de las precondiciones para que la evaluación de las políticas públicas funcione? Que seamos capaces de explicitar los propósitos de cada política pública, o sea que en cada intervención seamos capaces de explicitar antes de la implementación, los objetivos, los componentes, las actividades. Si es ambiguo, si es impreciso el propósito y los medios, es muy difícil sino imposible hacer evaluación de desempeño o medir el impacto. Es esencial en la cultura de la evaluación explicitar con claridad objetivos, metas, actividades. Para llevar a cabo dicha tarea, es necesario hacerse la siguiente pregunta: ¿de dónde partimos?, ¿cuál es el punto de partida desde donde yo intervengo? Las respuestas a tales cuestiones nos permiten, reconocer el diferencial que uno le puede atribuir a la política pública respecto al punto de partida. Este ejercicio no se realiza con frecuencia, las mediciones de línea de base no son muy frecuentes, son relativamente caras, ya que es caro, se requieren metodologías precisas para evitar confusiones, disposición cultural, gastar dinero en medir donde estamos partiendo para poder saber efectivamente donde llegamos y cuál fue el efecto de nuestra intervención estatal.

¿Cuáles son los desafíos institucionales en el ejercicio de la evaluación de la política pública? Me voy a concentrar en este debate acerca de dónde debe estar radicada tal función. Para ser honestos hay que conciliar dos objetivos; el desafío de la pertinencia y el desafío de la autonomía. El primer objetivo de la pertinencia o incidencia en el ciclo vital de construcción, evaluación y corrección de las políticas públicas, es un buen punto para quienes sugieren que la agencia debe estar dentro del gobierno, ya que es en el gobierno donde se elabora la política pública, se lleva al parlamento, se estudia. Por otro lado, uno tiene que intentar conciliar este afán de incidencia, efectividad, con a mi juicio, elementos de autonomía, para garantizar que la selección que aquello que vamos a evaluar, que las metodologías que estamos utilizando en la evaluación, que la difusión de los resultados, y que la valoración política del esfuerzo evaluativo sea transversal, sea amplia y no esté expuesto al sesgo político derivado de la gestión por parte del gobierno de turno.

Existen riesgos con respecto a lo anterior, por ejemplo, que los gobiernos se nieguen a evaluar aquello que les resulta incomodo, o a difundir los resultados que les resulten incómodos, o que intenten generar metodologías amigables respecto de programas que puedan resultar mal evaluados. Ese riesgo existe, y es suficientemente potente como para preferir algún grado de autonomía en la gestión de la evaluación de las políticas públicas. Pero, frente a esto, ¿cómo no caer en una marginalidad periférica dentro de la institucionalidad? Creo que es posible conseguir vinculaciones con el congreso, vinculaciones con el ejecutivo, un estatuto que con grados importantes de autonomía garantice también la incidencia de las evaluaciones en la corrección oportuna de las políticas públicas que están en marcha.

Ni dependencia del gobierno, ni autonomía que derive en marginalidad irrelevante, en el justo medio debemos radicar la construcción y el diseño de la institucionalidad.

Tarea esencial de la agencia que se cree, es la normalización de los métodos, no puede la evaluación depender del criterio de los evaluadores, del grupo de tres o

cuatro personas que fueron contactadas por la Dirección de Presupuesto (DIPRES). Es cierto, que hay un esfuerzo por lo metodológico, pero creo que hoy día hay demasiada dispersión metodológica en el modo en que nos aproximamos a la evaluación de las políticas públicas por lo cual no son absolutamente comparables.

No toda la evaluación pública debe ser dependiente del gobierno, hay una esfera importante que debiera quedar en manos de una agencia autónoma, para justificar de modo políticamente transversal lo que funciona bien, para evitar las tentaciones de sesgo político, y generar prácticas que llevan a nuevos gobiernos a darse permiso para cambiar aquello que sin embargo está funcionando bien.

La agencia independiente, tendría como función normalizar, asesorar técnicamente a los equipos al interior de cada repartición pública que esta preparando una nueva política pública, de modo que puedan construir objetivos, componentes, indicadores de desempeño, etc, de modo ex ante, que puedan contribuir al levantamiento de la información para identificar la línea base. Una agencia que sea un apoyo técnico a quienes tienen que trabajar las políticas públicas, realizar evaluaciones de segundo piso, evaluaciones de las evaluaciones, para verificar aquellas que se encargan y que estén cumpliendo con sus objetivos, o eventualmente también evaluar las evaluaciones que ha hecho la DIPRES.

Esta agencia, además, debiera realizar evaluaciones propias según su propio plan y atendiendo a las necesidades definidas por el congreso; sistematizar finalmente la información disponible, hoy día hay mucha información disponible en materia de políticas públicas, pero nos falta este observatorio, esta agregación de información respecto de la evaluación de las políticas públicas, la acreditación de los evaluadores.

En definitiva, creo que hay un consenso amplio respecto de avanzar, y en mucho se ha avanzado y hay que reconocerlo, por ejemplo en la DIPRES. Sin embargo, probablemente las evaluaciones de las políticas públicas se insertan aquí en un

domicilio que no satisface las necesidades de futuro de la evaluación. Es importante, dentro del diseño presupuestario que la DIPRES desarrolle evaluaciones de políticas públicas, pero no es la única función. Hay otra parte, para poder corregir oportunamente las ejecuciones públicas, consiguiendo el consenso político, es necesaria la autonomía de la agencia, es fundamental. Aquí estamos hablando fundamentalmente de evaluaciones ex post, más que de evaluaciones ex ante. En definitiva, es necesario tomarnos en serio la plata que nos gastamos, tomarnos en serio que lo que importa no es solo la intención de hacer bien las cosas, sino la verificación de que efectivamente lo hemos hecho.

Los destinatarios de las políticas públicas, particularmente los más pobres del país van a ser los principales beneficiarios de la capacidad institucional que logremos conseguir para alinear el propósito con el resultado. Lamentablemente en general el propósito siempre queda un poquito por encima del resultado que hemos observado, disminuir esa brecha es política y éticamente esencial.

“Contra-narrativas de la evaluación: consideraciones para su institucionalización” - Pablo Rodríguez-Bilella



Doctor en Sociología de Sussex, Brighton, Inglaterra,

**Académico Universidad Nacional de San Juan, e investigador del
CONICET (Concejo Nacional de Investigaciones Científicas y
Tecnológicas) Argentina,**

**Miembro Comité Ejecutivo de la Red de Seguimiento, Evaluación y
Sistematización de Latinoamérica y El Caribe (ReLAC)**

Mail: pablo67@gmail.com

El documento que se presenta a continuación corresponde a la transcripción de la conferencia dada por Pablo Rodríguez-Billela, en el Foro Panel: Perspectivas de la Evaluación Pública. La misma fue editada y revisada por el autor.

No constituye un artículo de carácter científico, sino una reflexión con base a su vasta experiencia.

Contranarrativas de la evaluación: consideraciones para su institucionalización

La cultura evaluativa es un término amplio, genérico, que puede tener diversas dimensiones, y hacia ese propósito apuntan las redes de evaluación, desde la formación de distintas instancias que confluyen en la expansión de una mirada y ejercicio evaluativo.

Desde los ámbitos académicos tendemos a decir que se debe prestar atención para que esa cultura evaluativa sea lo más integral posible, y trate de sobrepasar la mayor cantidad de sesgos posibles.

En el contexto presente de la evaluación, visualizamos una tendencia donde aparece fuertemente la necesidad de acentuar la búsqueda de la identificación de resultados, así cómo la evidencia de esos resultados alcanzados. Esa es una tendencia muy fuerte desde todos aquellos que tienen que financiar programas, proyectos, políticas, procurando que desde el diseño mismo sea posible hacer a posteriori esa evaluación.

Esto va de la mano con un contexto de sospecha hacia los programas y proyectos, en cuánto qué se gasta, cómo se gasta, dónde van a parar nuestros recursos, dónde está yendo a parar aquello que pagamos en impuestos, porqué se ven oficinas muy bien ambientadas, y los pobres siguen estando flacos (llevado esto a un extremo caricaturesco).

Por tanto es necesario incrementar la demanda sobre los informes que se presenten para que den cuenta de los indicadores de logro que los proyectos están alcanzando. Por ejemplo el DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional, de Inglaterra), está actualmente haciendo un re-diseño muy fuerte de todos sus programas, de manera que todos estos desde un inicio tengan pensada y diseñada

una evaluación rigurosa. El contexto para esto es que más del 50% de la población, según una encuesta muy cercana, está sintiendo que todo aquello que están aportando al desarrollo internacional vía impuestos, se desperdicia en lo que el gobierno está haciendo. Entonces existe una presión social muy fuerte por cuestionar hacia dónde va aquello que los pagadores de impuestos, contribuyentes, están aportando.

Por otro lado, existe un énfasis en conseguir resultados, mostrarlos y que el logro de esos resultados sea al costo más bajo posible.

Algunos organismos, como por ejemplo la 3IE, -International Initiative for Impact Evaluation- han comenzado a hacer una gran presión y una gran divulgación de enfoques de evaluación de impacto, a financiar evaluaciones de impacto a nivel nacional y regional, a generar instancias de formación de evaluación de impacto, queriendo poner de nuevo sobre la palestra en un primer lugar el tema de la evaluación de impacto. El documento “When we ever learn? Improving lives through Impact Evaluation”, publicado hace unos años por el Centre for Global Development, tuvo un impacto notable, presentando algunas de estas inquietudes, ¿cuándo vamos a aprender de la cantidad de dinero que estamos gastando en proyectos de desarrollo, sin saber si funcionan, cuándo funcionan y con qué resultado y cuál es la evidencia que tenemos? Es un documento muy fuerte, que movilizó mucho, y que ha generado y catalizado un movimiento notable de distintas tendencias y cuestionamientos que han ido apareciendo alrededor del tema impacto de las intervenciones sociales y su evaluación.

Desde un punto de vista metodológico, *rigor* es la palabra clave, el rigor metodológico, fundamentalmente, en cuanto ir pensando desde el diseño de la intervención en la evaluación, cómo pensar evaluaciones que sean rigurosas y que nos puedan dar los resultados que estamos queriendo conocer de la aplicación de los proyectos, de las políticas, de los programas.

Pero ¿cuál es el problema? Pueden aparecer varios problemas. Uno es la misión de la planificación que pretende tener todo bajo control, y pretende intervenir sin sorpresas y sin consecuencias no planificadas. Otro problema puede ser que es también mucho más sencillo, poder conocer los resultados de una intervención a corto plazo, poner una mayor cantidad de recursos en aquellos que puede tener resultados visibles, tangibles y claros en el corto plazo.

Y esta tendencia a la vez presta escasa atención a la forma y al modo en que las intervenciones de desarrollo procuran apoyar procesos de transformación social, con un centramiento muy fuerte en los productos, antes que en los procesos. Surge una especial atención por saber cuál fue la cobertura, cómo funcionó la focalización, cómo funcionó la eficacia, la eficiencia, pero aparece una caja negra que estaba perdida y refiere a los procesos de cambio.

Entonces se reflejan así cuestiones muy especiales para esta facultad que hoy nos recibe, donde se discute y genera la ciencia social: ignorar cuestiones de poder, relaciones, vínculos sociales, la parcialidad del conocimiento, la complejidad de los escenarios sociales, etc. Muchas veces, algunas de las tendencias de gestión por resultados, tienden a ignorar y pasar rápidamente por encima de todo esto. Buscan ese producto, quieren conocer ese impacto rápidamente y así se deja de lado toda la complejidad, las cuestiones de poder sobre cómo se manejan distintas instancias, de la complejidad de lo social y los escenarios emergentes, todo lo no planificado, queda oscurecido, queda nuevamente como esa caja negra.

Por otro lado, la reificación de conceptos, la cosificación de conceptos que han sido largamente debatidos, peleados, presentados, disputados de alguna manera, aparecen ahora como que tienen que ser rápidamente operacionalizados, para poder ser medidos. Entonces: sociedad civil, capacidad local, política, empoderamiento, etc., se ven requeridos de formas que los simplifiquen para poder medirlos, y conocer qué impactos tuvieron. En consecuencia, todo lo complejo que hay detrás de las intervenciones sociales se empieza a perder, se empieza a diluir, como que se vacían de contenido.

Lo otro que sucede se expresa en la pretensión cuantificadora de la realidad. Una vez que aquellas palabras comienzan a estar vaciadas del contenido primigenio que tuvieron, al ver que han sido operacionalizadas al máximo, tienen que ser expresadas en números. ¿Cuál es el número de políticas que ha influenciado determinado emprendimiento?, ¿cuál ha sido el costo unitario de desarrollo de capacidades que tal programa propuso? Llevado a ese extremo, todo pasa a ser números, y todo pasa a ser expresado en dinero.

Finalmente, toda la complejidad del mundo del desarrollo parece resolverse apuntando a aquellos que son los encargados de implementarlo, de llevarlo adelante, son los practicantes del desarrollo, funcionarios de nivel medio, de nivel bajo, técnicos en terreno, ingenieros agrónomos, trabajadores sociales, la gente que aplican los programas directamente. Ellos son los que están obligados a tener que dar cuenta y mostrar en primer lugar los resultados de los programas que llevan adelante. Entonces, la presión por mostrar resultados se hace presente, y es lo que se evidencia a través de distintas entrevistas, distintas investigaciones sobre el tema.

En este contexto tiene espacio lo que señala la noción de cumplimiento,: cumpro y miento, ¿no? Presento algo como para resolver lo que me están demandando, y por otra parte uno asume actitudes cínicas. Sobre todo en este nivel, los que están en el frente de batalla, ante la presión por presentar resultados, empiezan a decir "sospecho que nada va a cambiar, sospecho que esto no va a llegar a ningún lado. Y si presento resultados que me van en contra, me van a terminar yendo muy en contra", entonces va acompañado del temor. La contracara que siempre suele acompañar a este tipo de evaluación es el temor, la evaluación vista como castigo, como vigilancia. Esto es sumamente negativo en cuanto a que consume energía y entusiasmo, justamente aquellos que son los encargados de llevar adelante los programas tienen que estar pensando en mostrar resultados, en dar cuenta de los impactos que están teniendo, en mostrar la evidencia de que lo que están haciendo es positivo y cumple los objetivos del programa. Entonces consume energía,

consume entusiasmo, resta capacidad a aquellos actores para ser capaces de dar cuenta de aquello que realmente están haciendo y poder reflexionar sobre aquello.

La paradoja que se presenta es la siguiente: lo que es más medible es menos transformacional, y por tanto menos sustentable sin el continuo apoyo externo. Es muy sencillo poder medir una intervención concreta, puntual, pequeña, pensar en su impacto, pero una vez retirado el apoyo externo, tienden a caerse.

Se identifica por tanto una doble presión: por un lado, para que los emprendimientos y las intervenciones sean sustentables, se mantengan en el tiempo más allá de la presencia externa, y por otro lado, que al mismo tiempo puedan mostrar resultados en el corto plazo. Pero esto es una paradoja, o sea, en el corto plazo los resultados que se pueden mostrar son de las cosas más medibles, de aquellos productos más tangibles, lo otro implica ciertos procesos que van a asegurar sustentabilidad.

Por otro lado, está presente el no entender el proceso de formulación de políticas. Este es un intenso proceso de conjunción de intereses, y muchas de las tendencias de la gestión por resultados, tienden a ignorar esto, tienden a pensar desde una visión fuertemente tecnocrática, fuertemente iluminista, una visión ingenua, que desconoce esa puja de intereses sectoriales para la orientación de las políticas. Entonces, insisto, ciertas visiones parecen desconocer cuál es el proceso de formación de políticas y tienden a adoptar una visión más ingenua o más rápida de la gestión por resultados.

En escenarios simples, se subestima la complejidad de las intervenciones, las situaciones del mundo real. Muchas veces esto suele expresarse en formularios o en metodologías del tipo "marco lógico", las cuales permiten el seguimiento de cierto tipo de proyectos, pero aquellos que van a implicar mucha mayor complejidad deberían "dársele una nueva vuelta de tuerca."

Ahora bien, un tema importante es desde qué paradigma pensamos la intervención social. Una posibilidad sería desde la versión lineal, pensar causa y efecto. Si yo creo

que este programa va a causar tal efecto voy a estar sumamente interesado en hacer la medición más adecuada y poder atribuir los cambios logrados y conseguidos, a lo que este programa ha hecho. Si por el contrario se tiene una visión del cambio social no planificado, el cual es emergente, y en el cual la intervención más que atribuir causalidad, contribuye a ese efecto logrado, se pensará en escenarios complejos, parcialmente controlables, donde se encontrará una multitud de actores que pueden tener distintas visiones sobre qué está pasando, porque está pasando y cómo resolverlo.

¿Cómo salir entonces de este atolladero, de decir “creemos valioso e importante, pensar en resultados y encontrar evidencia, y por otro lado encontramos todos los *peros* anteriores, todas las limitaciones”? Me parece importante, por un lado, no perder lo que hasta hace poco parecía ortodoxia y con el surgimiento de algunas tendencias, parece que se ha ido perdiendo: la importancia de los procesos. Hasta hace poco tiempo el tema de rescatar los procesos en las intervenciones sociales era algo ortodoxo, pero ahora parece que rápidamente se pasa por encima de ello. Se sigue nombrando, porque queda muy mal no hacerlo, pero no le estamos prestando atención, hasta incluso metodológicamente desde las instancias de decisión.

Es necesario prestar atención a los efectos no esperados. Una cuestión que ya desde la década del 50 Albert Hirschman lo venía diciendo, “las intervenciones sociales no pueden descuidar aquellos efectos no esperados que están causando”. Es algo que no se debería dejar de lado, más allá de que si estoy queriendo medir los resultados esperados respectivos del programa o del proyecto que estoy queriendo evaluar, igualmente no debo olvidar los procesos, donde son centrales los usuarios, los beneficiarios de la acción social.

Por otro lado, debemos atender algunas cuestiones más recientes, como los aportes que presta la ciencia a la complejidad, con el trabajo que ha venido haciendo el Santa Fe Institute en California (EE.UU.) el cual ha comenzado a influir a distintas disciplinas, no solamente las sociales, y en particular está teniendo una influencia en el campo de la evaluación; se está interesado en conocer escenarios

complejos, no controlados, cambiantes. Otro aporte proviene del pluralismo adaptativo, una nueva propuesta teórico-metodológica de Robert Chambers, del Instituto de Estudios de Desarrollo de la Universidad de Sussex (Reino Unido), al igual que el aporte de “El cambio más significativo” (*the most significant change*). Para todo esto existen manuales e información en internet que se consigue fácilmente, los cuales procuran superar una visión restringida del análisis de resultados.

Asimismo, es necesario construir contra-narrativas, narrativas alternativas a aquellas que presentan con simpleza lo que son las intervenciones del desarrollo, lo que son las políticas públicas, es decir, sobre aquello que se tiene que hacer un informe y dar cuenta, se debe decir “éste es el escenario complejo sobre el cual estamos trabajando, éste es el escenario en el cual podemos dar cuenta hoy de algunos resultados, pero de otros todavía no, hoy de otros no sabemos cuándo podremos dar”.

Especial atención se debe prestar a cuestiones históricas y contextuales. Esto pone a veces en entredicho la posibilidad de encontrar siempre las *mejores prácticas*, porque la mejor práctica de determinada intervención en Valparaíso quizás no es la mejor práctica para intervenir en San Juan, Argentina, pero quizás tampoco sea la mejor práctica para intervenir en Concepción, Chile. Las mejores prácticas tienen que estar contextualizadas, presentadas en su contexto particular, sociopolítico y fundamentalmente, histórico. No se debe perder la dimensión histórica en la comprensión del impacto que están causando las intervenciones en desarrollo.

Asimismo, se puede reportar o informar con diferentes métodos. Un ejemplo de ello lo brinda el software *Sensemaker*[®]: *cazando historias con estadísticas*, el que procura encontrar una unión, un emparejamiento entre lo cualitativo y lo cuantitativo. Por un lado, presenta todas las ventajas que se suelen conocer de los enfoques cuantitativos y cualitativos, así como todos los reparos que se les suele poner. Este software se está aplicando en distintas instancias, y aquí en Chile fundamentalmente en procesos de desarrollo territorial rural, buscando ver cómo vincular historias con estadísticas. Lo importante es que reporta de manera

alternativa, incluyendo las dos perspectivas metodológicas ayuda a superar visiones más sesgadas, más ingenuas o más limitadas de evaluaciones de resultados.

También se deben profundizar distintos métodos para la evaluación de impacto, considerando el costo y la complejidad. Es necesario entender que no existe un método que esté por encima de todos, sino que cada método debe responder a cada pregunta, en ese sentido identificar cual es el mejor método para responder a esa pregunta y no es que haya un mejor método para responder a todas.

Favorecer que la evaluación se convierta en una herramienta de aprendizaje y no solamente en rendición de cuentas, es la meta. El ejemplo adecuado es una moneda que tiene dos caras, así es la evaluación, una cara el aprendizaje y otra la rendición de cuentas. Debería ser siempre una unidad, pero con las dos caras, o sea, no perder una en desmedro de otra, tratar de trabajar sobre ese equilibrio, que va a ser siempre el más fructífero.

En dicho sentido se debe monitorear, no solamente a través de datos, sino a través del diálogo, y aquí es una referencia en especial a aquello que pueden mostrar los trabajadores que están al frente de la ejecución de los programas, que muchas veces quedan como encargados de recoger los datos de las intervenciones que están llevando adelante. Pero ellos son los que pueden ver ciertas tendencias, que todavía son difíciles de medir, de expresar, pueden mostrar cambios importantes y resultados parciales y tendencias a futuro.

Finalmente cabe rescatar la importancia de conocer los resultados, tener una visión que reconozca la complejidad de las intervenciones, que reconozca la necesidad de análisis más matizados, que genere aprendizajes en el mismo proceso de conocerlos. Dentro de la misma línea, una posibilidad es repensar y valorar aquello que ha sido muy particular, y un aporte desde América latina, el tema de la sistematización de experiencias. Hay nuevas reflexiones al respecto, nuevos intereses que rescatan el aprendizaje de las propias prácticas como generación de conocimiento transformador.

“A modo de conclusión: confluencias y tendencias”-

Andrea Peroni



Doctora © en Estudios Americanos, USACH, Chile

Académica Dpto. de Sociología, Universidad de Chile,

**Coordinadora Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de
Latinoamérica y El Caribe, en Chile (ReLAC) y del Núcleo de Evaluación
de Políticas Públicas, Universidad de Chile**

Mail: evaluacionchile@facso.cl

A modo de conclusión: confluencias y tendencias

Los enfoques presentados en el foro panel Perspectivas de la Evaluación Pública en Chile, pueden con confluir en puntos fundantes para pensar en el establecimiento de una cultura evaluativa que nutra a todos los procesos de instalación del ejercicio evaluativo, instalado tanto en una nueva agencia o en las instancias gubernamentales en curso.

Los puntos de vista presentados fueron desde la institucionalidad (Mauricio Olavarria); la política (Alejandro Ferreiro) y la metodología -el quehacer evaluativo- (Pablo Rodríguez-Bilella)

Desde el enfoque institucional, existe una mayor preocupación por una construcción del sentido de la evaluación, en tanto las instituciones necesitan incrustar la evaluación no sólo como útil, sino como un eje fundamental en su actuar, de modo de lograr una constante retroalimentación que permita a las instituciones sostenerse en el tiempo y mantener una continuidad de acción bajo escenarios cambiantes.

Desde el enfoque político, existe la preocupación sobre la validación del ejercicio de gobernar, tanto de las acciones que se realizan como sobre los resultados obtenidos. Una forma de validación es mediante el ejercicio evaluativo ejercido desde la institución pública y para ello se requiere autonomía, transparencia y rigurosidad.

Desde un enfoque metodológico, la preocupación sobre el desarrollo de la evaluación se concentra en la necesidad de revisar perspectivas, instrumentos, momentos, limitaciones y potencialidades de los modelos vigentes. La preocupación central radica en la necesidad de dar cuenta de los cambios no solo cuantitativos, sino también cualitativos que suceden en el transcurso de las intervenciones.

Por consiguiente, las tres perspectivas generan nuevos puntos de partida en la reflexión.

La institucionalidad, debe preguntarse sobre su capacidad de generación de conocimiento, sobre su capacidad de autoaprendizaje, en definitiva preguntarse sobre el sentido de su quehacer y como avanzar en el cumplimiento de sus objetivos. Desde el ámbito político, se vislumbra un nivel de mayor exigencia que refiere a la participación ciudadana en procesos de evaluación. La razón de lo anterior radica en el carácter transformador que los programas de intervención contienen, respecto a cambiar situaciones de desigualdad en las poblaciones intervenidas, y resulta fundamental empoderar a las comunidades mediante su participación en las evaluaciones, lo que hace coherente un esfuerzo institucional por llevar a cabo sus programas transformadores. Desde lo metodológico, se releva la importancia del seguimiento de los procesos de intervención, considerando la comprensión del entorno en que han sido ejecutados y su complejidad como elementos claves de la heterogénea naturaleza de “lo social”, así como de los distintos factores que emergen y no son controlables desde la planificación de un programa de intervención.

Lo anterior permite avanzar en el conocimiento *sobre la evaluación*, debiendo ser éste un espacio donde confluyan las distintas perspectivas epistemológicas, donde se integre teoría y práctica, se estimule la comprensión que evaluar es posible, y permite el encuentro e intercambio entre pares, con los tomadores de decisión (como el foro panel que acaba de concluir) y con la ciudadanía. Asimismo cabe revisar el área de formación de lo/as evaluadores, enfoques, mallas curriculares, sistematización de experiencias evaluativas, es decir aproximarse a una metaevaluación del quehacer evaluativo disponible en Chile hoy.

Con base a lo anterior, y en el marco de la discusión internacional sobre el tema, se puede concluir el presente foro panel, incluyendo una reflexión sobre las tendencias en relación al desarrollo de la cultura evaluativa, dicha inclusión permite enmarcar los temas presentados por los especialistas, no solo en el desarrollo de la evaluación pública en Chile, sino en un contexto de amplio alcance.

Sin duda, que desde hace muchas décadas, la presión para demostrar el valor de los programas sociales ha aumentado (Cohen). La limitación de recursos, la aparición de problemas sociales cada vez más complejos y estratificados, un clima político cambiante y una nueva percepción sobre la medida en que el gobierno y otras instituciones deben apoyar a la población desfavorecida, han ido cambiando desde un enfoque casi exclusivo en la rendición de cuentas (como medio para probar que funciona), hacia un enfoque centrado en la calidad (trabajar para mejorar). Así se debate el rol y alcance del Estado en su función social y el rol de la sociedad civil como custodia de un espacio de desarrollo común.

En dicho contexto el ejercicio evaluativo presenta los siguientes desafíos que le permiten replantear su quehacer (Michael Quinn Patton, 2010)

- . Ante una expansión del quehacer evaluativo, donde se ha globalizado la profesión, cada vez hay mas demanda, y más asociaciones de evaluadores; es importante que las agencias gubernamentales y multilaterales que encargan trabajos de evaluación incorporen a evaluadores especializados, con formación certificada, conformando equipos interdisciplinarios, además de especialistas en tema que se intenta evaluar.
- . Ante la complejidad que asume el “objeto” a ser evaluado, es importante considerar a la evaluación como una transdisciplina, donde otras disciplinas y campos hacen uso de ella. Es esa línea es importante desarrollar un pensamiento evaluativo (Evaluative Thinking), ejercicio que permite que los individuos puedan llevar adelante en su trabajo, una cultura más inquisitiva y orientada hacia

el aprendizaje. Este aspecto es sumamente relevante en culturas como las nuestras donde el factor político genera una cierta inestabilidad en la conducción de los temas públicos.

- . Ante la necesidad de dar cuenta sobre el valor publico que se genera desde la gobernabilidad, se ha desarrollado un mayor interés político en la redición de cuentas (accountability), indicadores de rendimiento y transparencia orienten a los tomadores de decisión, tendencia que se ha ido instalando desde las reformas del Estado. En dicho marco cabe revisar donde han estado los énfasis y como ha sido dicho avance, identificando cuales han sido los aspectos aun no sujetos a la rendición de cuentas.
- . Ante la creciente demanda de evaluaciones, se ha ido manifestando un creciente énfasis en la creación de capacidad evaluativa (evaluation capacity building) y desarrollo de habilidades. Las habilidades evaluativas han se requieren como garantías de un buen desarrollo evaluativo, en tanto van más allá de los métodos utilizados, incluyendo la interacción con personas y organizaciones-
- . Ante la continua preocupación sobre el rigor metodológico, se debería revisar también lo pertinente u oportuno en dialogo con la ortodoxia metodológica. Hay cada vez una mayor tendencia a utilizar métodos mixtos que se correspondan con las preguntas de la evaluación, su propósito y recursos. El contexto juega un rol preponderante a la hora de determinar los métodos más apropiados. No existe un sólo método apropiado, y la institucionalidad al respecto debe considerarlo.
- . Ante el pensamiento lineal, propio de la planificación estática y su consecuente evaluación, cabe revisar el aporte del pensamiento sistémico y conceptos como la complejidad como marcos para la evaluación, ello permitiría avanzar en contextos dinámicos, con un

gran nivel de incertidumbre y de alta complejidad en donde los evaluadores se encuentran involucrados con la intervención.

ISBN

978-956-351-872-6