

**EVALUACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL:
APORTES PARA UN DEBATE ABIERTO EN AMÉRICA LATINA**

EVALUACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL: APORTES PARA UN DEBATE ABIERTO EN AMÉRICA LATINA

Miguel Vera (Editor)



Instituto Interamericano
para el Desarrollo Social



Instituto Nacional de
Administración Pública



NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS

Real Ministerio de Asuntos
Exteriores



Banco Interamericano
de Desarrollo

Guatemala, enero 2006

**Catalogación-en la-Fuente preparada por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera**

Evaluación para el desarrollo social : aportes para un debate abierto en América Latina / Miguel Vera (editor).

p. cm.
9993969788

"Esta obra es el resultado de ... el Curso de Gerencia Social para Directivos "Evaluación para el Desarrollo Social", realizado en Guatemala como parte del programa de capacitación [del] INDES"-p. 15.
Includes bibliographical references.

1. Progress-Evaluation—Methodology. 2. Latin America-Social conditions—Evaluation. 3. Economic development-Evaluation. I. Vera, Miguel. II. Inter-American Development Bank. Inter-American Institute for Social Development.

303.44 E445—dc22

Diseño de portada: **Juan Carlos Aguilar**

Diagramación: **Wilson Flores**

Esta edición estuvo al cuidado de: **Belinda López**



MAGNATERRA EDITORES, S. A.

5a. avenida 4-75 zona 2

Ciudad de Guatemala

Teléfonos: (502) 2238-0175, 2250-1031, fax: (502) 2251-4048

Correo electrónico: [magnaterra@hotmail.com/](mailto:magnaterra@hotmail.com)

magnaterra2@intelnett.com

índice

PREFACIO.....	9
----------------------	----------

INTRODUCCIÓN: LA EVALUACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL ENTRE EL ESFUERZO Y LOS RESULTADOS.....	11
--	-----------

Miguel Vera

El desarrollo social en la agenda pública.....	11
¿Cómo lograr que el esfuerzo se traduzca efectivamente en resultados.....	12
El origen de esta publicación.....	15
La lógica del libro.....	16
BIBLIOGRAFÍA.....	18

CAPÍTULO 1 EL MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LA GERENCIA PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO.....	21
--	-----------

Karen Marie Mokate

INTRODUCCIÓN.....	21
1. LA GERENCIA PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO.....	23
1.1 Una base conceptual para la gerencia para resultados: cadenas de valor.....	23
1.2 ¿En qué consiste la “gerencia” en la gerencia para resultados para el desarrollo?.....	24
2. HACIA LA GERENCIA PARA LOS RESULTADOS EN EL DESARROLLO: ALGUNOS DESAFÍOS.....	29
3. LOS PROCESOS DEL MONITOREO Y EVALUACIÓN EN EL ENFRENTAMIENTO DE LOS DESAFÍOS DE LA GERENCIA PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO.....	35
3.1 El monitoreo (o medición de desempeño).....	37
3.2 La evaluación del desempeño en la gerencia para resultados en el desarrollo.....	40
3.3 Evaluación de impacto.....	43
4. ESTRATEGIAS PARA FORTALECER LOS PROCESOS GERENCIALES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN.....	44

4.1 Fortalecer conceptos y capacidades relacionados con el monitoreo y evaluación en la gerencia para resultados en el desarrollo.....	44
4.2 Eliminar rigideces de los procesos o “sistemas” de monitoreo y evaluación. Hacerlos más relevantes para los procesos gerenciales.....	47
4.3 Facilitar el acceso a información y su interpretación e impulsar aplicaciones “rápidas”	48
4.4 Crear y manejar incentivos para que diferentes gestores utilicen la información en procesos gerenciales y decisorios.....	48
A MANERA DE CONCLUSIÓN.....	49
BIBLIOGRAFÍA.....	50

CAPÍTULO 2

LA ANTIPÁTICA PERO NECESARIA DEFENSA POLÍTICA DE LA TECNOCRACIA EN AMÉRICA LATÍNA.....53

Fernando Filgueira

INTRODUCCIÓN.....	53
1. LOS DOS DÉFICIT DE LA POLÍTICAS PÚBLICAS LATINOAMERICANAS: DEMOCRACIA Y TECNOCRACIA.....	55
2. LÓGICAS, PRINCIPIOS Y COMPONENTES DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.....	67
2.1 Las lógicas combinadas de los sistemas de información y evaluación en políticas públicas.....	67
2.2 Principios y componentes de las políticas públicas: una mirada técnico-política.....	70
3. LAS FORMAS DE LA EVALUACIÓN Y LAS FORMAS DE LA VALIDEZ DE LA EVALUACIÓN: TÉCNICA AL SERVICIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	74
CONCLUSIONES.....	79
BIBLIOGRAFÍA.....	81

CAPÍTULO 3

CONSTRUCCIÓN DE LOS INDICADORES SOCIALES PARA LA EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROGRAMAS.....85

Ignacio Irarrázaval

INTRODUCCIÓN.....	85
1. INDICADORES SOCIALES.....	86
1.1 Construcción de indicadores.....	86
1.2 Clasificación y tipos de indicadores.....	91
1.3 Sistema de indicadores.....	97
2. FOCALIZACIÓN.....	100

2.1 Estrategia de protección social.....	101
2.2 Sistemas únicos de registros de beneficiarios.....	105
3. DESAFÍOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE SISTEMAS SEGUIMIENTO	
Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES.....	112
3.1 Evaluación, seguimiento y monitoreo no son elementos habituales de las políticas públicas actuales.....	112
3.2 El sistema se construye en etapas sucesivas, siendo la definición de indicadores un aspecto esencial.....	113
3.3 Transparencia y acceso a la información: un requisito básico.....	113
BIBLIOGRAFÍA.....	115

CAPÍTULO 4

CREDIBILIDAD Y UTILIDAD DE LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES: REFLEXIONES EN BASE A EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS.....117

Ariel Zaltsman

INTRODUCCIÓN.....	117
1. CREDIBILIDAD Y CONEXIÓN CON EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES: CONDICIONES FUNDAMENTALES PARA LA EFECTIVIDAD DE LOS SISTEMAS M&E.....	119
2. OBJETIVOS Y PRINCIPALES DESTINATARIOS DE LOS SISTEMAS DE M&E, Y SUS REQUERIMIENTOS PARA ASEGURAR LA CREDIBILIDAD Y LA ADECUADA CONEXIÓN CON LA TOMA DE DECISIONES.....	122
3. LOS SISTEMAS DE M&E DE LA REGIÓN Y SUS ESTRATEGIAS PARA ASEGURAR LA CREDIBILIDAD Y UNA ADECUADA CONEXIÓN CON LOS PROCESOS DE TOMAS DE DECISIONES.....	130
3.1 Sincronización con los procesos de toma de decisiones.....	130
3.2 Accesibilidad de la información generada.....	132
3.3 Inducción del uso de la información.....	133
3.4 Rigor metodológico.....	134
3.5 Independencia e imparcialidad.....	136
3.6 Relevancia de la información generada.....	137
4. TENSIONES ENTRE LOS REQUERIMIENTOS DE LOS DISTINTOS OBJETIVOS DE LOS SISTEMAS DE M&E DE LA REGIÓN Y SU RESOLUCIÓN EN LA PRÁCTICA.....	140
4.1 M&E para el mejoramiento de la gestión organizacional y los objetivos asociados con actores externos a las organizaciones y los programas evaluados.....	141
4.2 M&E para la clasificación global y para la asignación presupuestaria.....	143

4.3 M&E para la formulación y el mejoramiento de las políticas sectoriales y para la asignación presupuestaria.....	145
4.4 M&E para la responsabilización y para los demás objetivos asociados con actores externos a las organizaciones y los programas evaluados.....	147
CONCLUSIONES.....	150
BIBLIOGRAFÍA.....	151
CAPÍTULO 5	
USO DE LA INFORMACIÓN GENERADA POR LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES.....	157
<i>Miguel Vera</i>	
INTRODUCCIÓN.....	157
1. UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL.....	159
1.1 La gestión de la evaluación.....	161
1.2 Productos de la evaluación.....	163
1.3 Consideraciones sobre el uso de la información.....	167
1.4 Consideraciones externas ligadas al proceso de políticas públicas.....	170
1.5 Una visión complementaria: la importancia de los vínculos.....	173
2. USO DE INFORMACIÓN: ¿CUÁL ES LA EVIDENCIA?.....	174
2.1 Una aproximación cuantitativa.....	175
2.2 Uso de la información: conclusiones de un estudio de caso.....	180
A MODO DE CONCLUSIÓN.....	184
BIBLIOGRAFÍA.....	185
A CERCA DE LOS AUTORES.....	189

PREFACIO

Durante ya varios años, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha centrado sus esfuerzos en asegurar que los programas e iniciativas ligadas al desarrollo, promovidas por el Banco, logren resultados sostenibles en el tiempo. Esta misma ansiedad se encuentra manifiesta en la agenda de varios de los países de América Latina, agobiados por la necesidad de mejorar las condiciones económicas, sociales e institucionales que afligen actualmente a sus poblaciones. La efectividad para el desarrollo se convierte así en uno de los ejes de acción en la región.

Desde el INDES, apostamos por una visión integral que articule diferentes perspectivas del desarrollo (económica, social, político-institucional y cultural) y, para alcanzarla, propone una capacitación transformadora. Esto implica alinear capacidades técnicas en torno a objetivos sociales cada vez más complejos y también construir un lenguaje común a favor de esta agenda. Creemos que la capacitación puede ser una herramienta valiosa para conseguir ese cambio, para lograr una región más próspera y más incluyente.

Ya desde los primeros años en que el enfoque de gerencia social del INDES empezó a tomar cuerpo, la evaluación se convirtió en parte central de su apuesta. La evaluación abre la posibilidad de combinar esa visión integradora y, a la vez, contribuye a la iteración e interacción entre diferentes actores en un proceso que promueve la generación de resultados valiosos.

El libro que acá presentamos se sitúa en un momento de quiebre en el debate sobre la evaluación que gira entre las exigencias metodológicas cada vez más rigurosas y la necesidad de asegurar cambios sociales verdaderos. En esta dinámica, las mediciones de las diferentes dimensiones del desarrollo social y los hallazgos de diferentes evaluaciones representan tan sólo el primer paso para asegurar resultados de corto y largo plazo.

Queremos presentar este esfuerzo como una pieza más de un conjunto de publicaciones desarrolladas desde el programa de

capacitación que el INDES instaló en Guatemala hace un poco más de dos años. Así, la evaluación debe servir para alcanzar una comprensión cada vez más precisa de los nuevos desafíos de la gerencia social. Temas como la exclusión social, la violencia juvenil o la percepción de falta de transparencia en el accionar público requieren de una mirada comprensiva, flexible y dinámica que permita ir aprendiendo constantemente de la evidencia y del diálogo con múltiples actores.

Sirva también la oportunidad para agradecer el apoyo prestado al programa INDES-Guatemala por el Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, el Gobierno de Guatemala representado por el Instituto Nacional de Administración Pública y la sociedad guatemalteca representada por diversas instituciones que, con su participación activa, opinión y debate contribuyeron a afianzar esta iniciativa.

Como siempre, el reto más difícil consiste en lograr que los resultados alcanzados permanezcan en el tiempo. Esperamos que el material desarrollado a lo largo de estos dos años, sumados al compromiso de nuestros egresados, coadyuven a fortalecer la capacitación en gerencia social que queda en manos de los centros de capacitación y las universidades del propio país.

Nohra Rey de Marulanda
Directora del INDES

INTRODUCCIÓN: LA EVALUACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL ENTRE EL ESFUERZO Y LOS RESULTADOS

MIGUEL VERA

EL DESARROLLO SOCIAL EN LA AGENDA PÚBLICA

Cada vez, con mayor frecuencia, los países de América Latina incorporan aspectos relativos al desarrollo social como parte de sus agendas de política pública. Entre las preocupaciones más recientes, figuran aquellas que se expresan en reformas a los sectores educativos, de la salud o de la seguridad social e incluyen otras que se manifiestan en la puesta en marcha de programas focalizados hacia grupos más vulnerables a condiciones económicas o sociales adversas tales como las personas desempleadas, los menores o la población adulta mayor. En este campo, se inscriben programas de transferencias de ingreso u otros de atención integral a niñas y niños en edad preescolar. Recientemente, el objetivo social favorito de las políticas públicas ha estado referido a la reducción de la pobreza.

Este interés tiene correspondencia con el mayor flujo de recursos asignados para el desarrollo social. Como señala CEPAL (2005a:17-19), el gasto público social durante los noventa e inicios de la nueva década registró un aumento sostenido en la mayoría de los países de la región: en promedio, su participación respecto al PIB pasó del 12.8% al 15.1% y, expresado como recursos por habitante, se duplicó pasando de \$us. 333 hasta \$us. 610 (dólares expresados en términos reales de 2000). Estos incrementos pueden explicarse por la mayor dinámica de la economía, por la mayor capacidad de recaudación y gasto público de los países, así como, por “el esfuerzo nacional de canalizar recursos públicos hacia las iniciativas sociales” (Molina, 2003:7).

El enorme déficit social, cuantificado regularmente por organismos internacionales, universidades y centros de investigación, y expresado en diversos indicadores sociales es consistente con esta

renovada preocupación. Esta tendencia obedece, en parte, al cambio de modelo de desarrollo de los países de la región que desde hacen casi dos décadas ha reducido la participación del Estado en diversas áreas de la economía y ha pasado a privilegiar la entrega de servicios sociales bajo diferentes esquemas de organización y gestión. Probablemente, también haya incidido el hecho de que estos espacios, los de la política social, ofrecen una oportunidad para mejorar la oferta política de los gobernantes de la región.

En efecto, nuestros países sufren marcadas carencias en cuanto a su desarrollo social. El Panorama Social de América Latina 2005, elaborado por CEPAL, muestra por ejemplo cómo, a pesar de variaciones cíclicas en el número de pobres, la región mantiene porcentajes de pobreza desorden del 40% (2005a: 36), porcentaje similar al registrado a inicios de los años sesenta (Marulanda, 2005). La preocupación es mayor cuando se observa que la desigualdad de ingresos se mantiene prácticamente inalterada en el tiempo y que su distribución está determinada por una desigual distribución de activos productivos como son la educación o la tierra que son fundamentos para igualar las oportunidades. Evidencia reciente sugiere que la concentración de los ingresos de los hogares en la región (estimada en 52.2 cuando es aproximada por el coeficiente de Gini) se sitúa entre 10 y 20 puntos por encima de aquella observada en las demás regiones del mundo (De Ferranti et al, 2003).

¿CÓMO LOGRAR QUE EL ESFUERZO SE TRADUZCA EFECTIVAMENTE EN RESULTADOS?

El hecho es que la mayor presencia del tema en la agenda pública y los recursos fiscales dedicados a rubros sociales no aseguran ni el desarrollo social ni la reducción sostenible de la pobreza. En efecto, si bien se han observado reducciones importantes en el número absoluto de pobres en la región, permanecen grandes rezagos sociales medidos, por ejemplo, a través de disparidades entre las tasas de mortalidad infantil alcanzadas por los sectores de mayores ingresos en relación a los que obtienen los de estratos más bajos (CEPAL, 2005a). En el campo educativo, aunque la cobertura en pre-primaria se incrementó, pesan en contra el acceso deficitario a

formación secundaria y los magros resultados alcanzados en pruebas de aprendizaje (CEPAL, 2005b).

Desde los países y desde la comunidad internacional, diversas iniciativas están siendo desarrolladas para acortar la brecha percibida entre recursos, planes y resultados. En la agenda internacional se menciona la necesidad de: mejorar las políticas y las instituciones; priorizar políticas, programas y destinatarios de los recursos; agilizar los procedimientos financieros; orientar los programas hacia resultados y fortalecer las capacidades para el seguimiento y la evaluación (DAC, 2005:1-9). Desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la apuesta por la efectividad, planteada recientemente por su presidente, se apoya en “la descentralización y la gestión local, con la creación de sistemas de información con procesos adecuados de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas” (Moreno, 2005).

La gerencia social, ubicada en un espacio que conjuga las políticas públicas y el enfoque gerencial en procura del desarrollo social, puede constituir un vehículo para reducir esta brecha. Como campo de conocimiento, contribuye a entender las múltiples dimensiones del desarrollo social, sus factores asociados, las opciones de política pública y su aplicación en la práctica. Como campo de acción, rescata la experiencia cotidiana de gerentes sociales, la vincula a los objetivos valiosos del desarrollo social y, en un marco participativo, propone elevar la eficiencia, la eficacia, la equidad y la sostenibilidad en la entrega de los servicios sociales. Esta “compleja combinación de valores, conocimientos y prácticas” permite, entonces, concentrarse en los resultados que guían a los programas y las políticas sociales en la región y en la forma en que estos deben ser alcanzados (ver, por ejemplo, Repetto, 2005; Marulanda y Molina, 2004).

Bajo este marco, la evaluación y el monitoreo cobran gran relevancia en tanto que otorgan flexibilidad y adaptabilidad a los programas y a las políticas sociales. Al respecto, Marulanda y Molina mencionan que dichos procesos son parte sustantiva del ciclo de políticas y, a la vez, son relevantes como una herramienta de la gerencia social. Ambos se convierten en “un instrumento básico para

la creación de valor, la articulación de todo proceso y la sistematización del aprendizaje” (2004: 8).

El presente libro trata acerca de algunos de los principales retos de la evaluación y de otros relativos a la conformación como “sistemas” que están siendo diseñados, implementados y reformulados en varios países de la región. Este énfasis está marcado en la preocupación “técnica” que implican estos cambios pero también porque en buena medida representan la posibilidad de vincular la “técnica” con la aplicación más práctica, más estratégica, más política de las políticas públicas, con el consecuente impacto sobre la capacidad de estas para mejorar las condiciones de vida de la población en nuestros países.

De manera particular, los artículos que lo componen contribuyen a pensar (re pensar) el rol de la evaluación en la gerencia para el desarrollo social alrededor de dos grandes ejes:

- 1. El reto de incorporar a la evaluación como parte de una visión gerencial integral**, lo que implica, entre otras cosas, aprovechar las oportunidades que ofrece un enfoque gerencial orientado hacia resultados y esclarecer los desafíos en términos de fortalecer su práctica, elevar la relevancia de la información generada, asegurar su aplicabilidad y promover su uso.
- 2. La urgencia de generar capacidades técnicas articuladas a los requerimientos de la política social**, lo que implica destacar el carácter político de la evaluación, reconocer que además de un ejercicio técnico constituye un medio poderoso para articularse con los objetivos de la política pública y apreciar también la complejidad de intereses, actores, reglas y objetivos diversos de los sistemas de información y evaluación.

“Evaluación para el Desarrollo Social” se inscribe dentro de este debate, el debate por hacer que los recursos se traduzcan de manera efectiva en resultados, por lograr cambios sostenibles en las condiciones de vida de las personas “haciendo mejor las tareas cotidianas”, gerenciando mejor los procesos en función de objetivos “valiosos”.

EL ORIGEN DE ESTA PUBLICACIÓN

Esta obra es el resultado de un esfuerzo compartido entre el Instituto Interamericano de Desarrollo Social (INDES), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala (SEGEPLAN). Dichos organismos impulsaron el Curso de Gerencia Social para Directivos “Evaluación para el Desarrollo Social”, realizado en Guatemala como parte del programa de capacitación que el INDES, con apoyo financiero del Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, inició en noviembre de 2003. Resume una parte de las ideas, los argumentos y las interacciones que, alrededor de la evaluación enfocada desde la gerencia social, se produjeron entre docentes, expertos invitados y participantes a dicho evento.

Durante cuatro semanas, se desarrolló una diversidad de temas relativos a tres grandes áreas: (i) el enfoque de gerencia social, la efectividad para el desarrollo y la evaluación en este contexto; (ii) la concepción, evolución y desafíos de los sistemas de evaluación en América Latina y en Guatemala; y (iii) la revisión de marcos conceptuales, metodologías y técnicas de evaluación de programas sociales. De ninguna manera, lo expuesto en esta publicación abarca la riqueza de las temáticas presentadas. El documento que aquí se presenta rescata el espíritu de dicho evento expresado en dos de sus objetivos específicos: (i) asegurar un mínimo lenguaje común alrededor de la evaluación cuando esta debe contribuir al desarrollo social; y (ii) destacar los desafíos organizacionales y políticos que implica la construcción de los sistemas de evaluación en los países de la región.

Desde esta perspectiva, “Evaluación para el Desarrollo Social”, expresada esta vez en la forma de libro, quiere aportar al debate latinoamericano sobre el tema ilustrando los avances, los problemas y las posibilidades que ofrece el enfoque orientado hacia resultados. Funcionarios de instituciones gubernamentales o no gubernamentales que se desempeñan en áreas relacionadas al desarrollo social, otros de organismos multilaterales comprometidos con la ayuda para el desarrollo, investigadores de fenóme-

nos sociales e interesados en el debate que articula la evaluación, la gerencia social y la formación de políticas públicas podrán encontrar en este libro referencias importantes y temas no agotados que abren pistas sobre donde deberíamos empezar a “aprender de nuestros errores” para construir una mejor sociedad.

LA LÓGICA DEL LIBRO

Inicia la obra el texto elaborado por Karen Mokate quien luego de marcar el clamor por resultados en América Latina, plantea los desafíos que esto significa para la gerencia. Entre otros factores, señala que la separación tajante entre criterios técnicos y políticos, la separación entre diseño e implementación, la escasa visión gerencial y los incentivos organizacionales inadecuados pueden sesgar la preferencia por los medios en vez de los fines. Así, plantea que el monitoreo y la evaluación, dos procesos complementarios, pueden contribuir a afrontar estos retos cuando están acompañados de una acción pro activa y cuando se promueve el uso pertinente y útil de ambos mecanismos. Al final, sugiere mecanismos para asegurar la contribución efectiva del monitoreo y la evaluación al logro de objetivos valiosos.

En el capítulo 2, Fernando Filgueira se concentra en los desafíos de la evaluación en América Latina destacando la necesidad de superar dos grandes carencias en la región: democracia y tecnocracia. El autor elabora una fuerte defensa de los criterios técnicos que deben gobernar, afirma, una parte relevante de las políticas públicas. De esta manera, destaca su rol en la construcción de sistemas de información y sistemas de evaluación. Sin embargo, también plantea sus límites resaltando la necesidad de que ambos principios (tecnocracia y democracia) cohabiten, se complementen y respeten el campo de cada uno para así asegurar no sólo el mejor desenvolvimiento de las políticas públicas y las políticas sociales en particular sino además su sostenibilidad en el tiempo. Es este el marco para justificar el rol y las diversas formas que puede tomar la evaluación.

Como respaldo a la defensa tecnocrática, el capítulo 3, escrito por Ignacio Irrarázaval, rescata un conjunto de elementos técnicos que son fundamentales para hacer política social mediante la cons-

trucción de sistemas de información articulados a sistemas de evaluación. Al presentar la intuición, la lógica y ejemplos concretos de cómo construir indicadores, el autor abre la puerta a la complejidad que implica la construcción de sistemas de este tipo cuando el objetivo es contar con información oportuna y confiable que facilite la toma de decisiones. Sobre la base de las experiencias de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y México, el autor provee ideas sobre cómo podrían organizarse dichos sistemas ilustrando el caso de los registros únicos de beneficiarios y el rol que estos cumplen en las Estrategias de Protección Social.

La construcción de sistemas de evaluación es retomada en el capítulo 4 donde Ariel Zaltsman destaca la importancia de asegurar la credibilidad y utilidad de dichos sistemas remarcando los esfuerzos que están realizando los países de la región por asegurar estos cometidos. Luego de una revisión de la literatura reciente que permite deducir las condiciones necesarias para lograr estos objetivos, el autor concentra su análisis en las estrategias que están adaptando diversos países para lograr sistemas creíbles y útiles para la toma de decisiones. Al final, luego de revisar los casos de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay, concluye sobre la forma en que estos sistemas evolucionaron recientemente priorizando, la mayoría de las veces, los objetivos relacionados a la planificación y la asignación presupuestaria como criterios rectores de los sistemas de evaluación.

La utilidad de la evaluación es el centro de atención del artículo elaborado por Miguel Vera, esta vez, abordada desde la perspectiva de los programas sociales. Al asociar las evaluaciones de impacto con investigaciones rigurosas, el autor provee un marco conceptual para categorizar diferentes momentos de la evaluación: la producción de la información, el uso de la misma y la consecuente toma de decisiones. En esta secuencia reitera el carácter técnico que debe estar presente en las evaluaciones y, a la vez, ilustra algunos de los condicionantes políticos que favorecen o deshabilitan su uso. De esta manera, destaca el rol de los actores que intervienen en las evaluaciones quienes se enfrentan a desafíos que muchas veces trascienden el plano estrictamente "técnico".

Queda sólo la invitación a la lectura de un libro que, esperamos, además de informativo, innovador y lleno de preguntas, promueva la reflexión y el debate alrededor de la gerencia social, esta vez, desde el ángulo de la evaluación para el desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2005a).

Panorama Social de América Latina, CEPAL, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (2005b).

“La educación como eje del desarrollo humano” en *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y El Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.

De Ferranti, David; Perry, Guillermo; Ferreira, Francisco y Walton, Michael (2004).

Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History. Banco Mundial, Washington D.C.

Marulanda, Nohra Rey de y Molina, Carlos (2004).

La gerencia social del INDES, mimeo, INDES, Washington D.C.

Marulanda, Nohra Rey de (2005).

“Tratados de Libre comercio Norte-Sur: oportunidades y desafíos” en Repetto, Fabián (ed.) *Caminos por andar: la perspectiva social de América Latina, desafíos del desarrollo en Guatemala*, ciudad de Guatemala.

Molina, Carlos (2003).

Gasto Social en América Latina, Documento de Trabajo I-37, Banco Interamericano de Desarrollo Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington D.C.

Moreno, Luis Alberto, (2005).

Discurso pronunciado el 24 de octubre de 2005 durante la Semana de Desarrollo Social: *Contrato Social y Desarrollo*:

Hacia Sociedades Más Equitativas y Cohesionadas, BID, Disponible en: http://www2.iadb.org/news/display/speechview.cfm?speech_num=10.24.05_01&language=spanish.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OECD/DAC-MDB (2005).

Managing For Development Results Principles In Action: Sourcebook On Emerging Good Practice, borrador, abril. Disponible en: <http://www.mfdr.org/Sourcebook.html>

Repetto, Fabián (2005).

La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina. Programa INDES-Guatemala, ciudad de Guatemala.

Capítulo 1

EL MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LA GERENCIA PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO

KAREN MARIE MOKATE

“La gerencia para los resultados en el desarrollo propone mejorar el desempeño de los países en el logro de mejoras sostenibles en los resultados (“outcomes”) nacionales. Promueve alianzas y cambio organizacional por medio de aprendizaje y accountability. Combina un enfoque holístico con herramientas prácticas de planeación estratégica, manejo del riesgo, monitoreo de progreso y evaluación de logros (“outcomes”). Incluye objetivos que se explicitan en términos de resultados y beneficiarios esperados, e indicadores de resultados intermedios y mayores, monitoreo y reportaje sistemático; demanda por resultados tanto por parte de los países como de las agencias de desarrollo, un diálogo sobre resultados y el fortalecimiento de capacidades para gestionar los resultados.”

Management for Development Results. Second International Roundtable. Marrakech. (2004)

INTRODUCCIÓN

Los desequilibrios macroeconómicos, los problemas estructurales, las presiones generadas por los procesos de ajuste y las crisis de crecimiento y de empleo de los años ochenta y noventa en América Latina deterioraron la confianza en los gobiernos y aumentaron los clamores para que los gobiernos dieran mayor y mejor respuesta a las necesidades de la ciudadanía y rindieran cuentas con respecto a los logros de las políticas y las inversiones públicas. Asimismo, la persistencia de altos niveles de pobreza e inequidad, a pesar de aumentos importantes en los recursos destinados a la inversión focalizada en la reducción de pobreza e inequidad, bastante generalizados durante los años noventa, contribuyeron a presionar por la efectividad en el desarrollo (“*development effectiveness*”) de los esfuerzos y recursos invertidos en intervenciones públicas, lo que condujo a una presión por reformas gerenciales que afecten la forma en que se administran y se coordinan las iniciativas para promover el desarrollo. La efectividad en el desarrollo se refiere a la capacidad

de las organizaciones y/o intervenciones que proponen promover el desarrollo, para lograr y demostrar resultados verificables asociados con mejoras sostenibles de las condiciones o la calidad de vida de las poblaciones objetivo, y para utilizar lecciones aprendidas para mejorar su desempeño.

El clamor por mayor respuesta y eficiencia por parte de los gobiernos también se ha presentado dentro de los países industrializados y sus agencias de cooperación internacional. De igual manera, los bancos multilaterales del desarrollo y otras agencias internacionales han sido llamados a dar evidencia de su efectividad en el desarrollo, en respuesta a cierto consenso en la comunidad internacional en cuanto a la vasta cantidad de inversiones de recursos financieros y esfuerzos humanos realizadas por las agencias de desarrollo y por ONG internacionales y locales, durante los últimos diez o veinte años, que no han conducido a los retornos esperados en términos de impactos sobre el desarrollo sostenible.

El elemento de estas reformas y cambios que capta la atención para los fines de este texto radica en el giro de la atención de los administradores y gestores en los ámbitos públicos a los resultados en el desarrollo o sea, a los aportes sostenibles de las intervenciones públicas al desarrollo. El giro de la gerencia a un enfoque en resultados en el desarrollo abre muchas oportunidades para el fortalecimiento de la gestión pública y sus correspondientes logros. A su vez, pone nuevas demandas sobre los procesos y prácticas gerenciales.

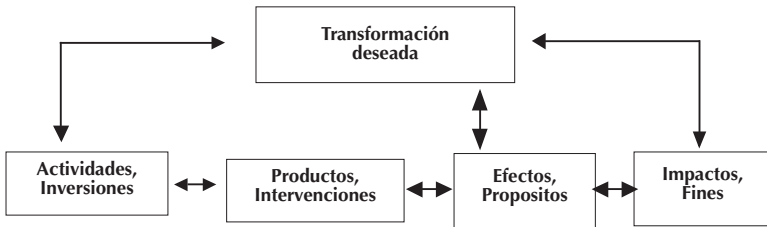
Este texto analiza algunas de las demandas y desafíos que surgen en el proceso de fortalecimiento del enfoque en resultados en la gestión pública, destacando particularmente la gran significancia del rol del monitoreo y evaluación en este enfoque gerencial. En la siguiente sección proponemos algunos conceptos y definiciones que dan un carácter particular a la gerencia para resultados en el desarrollo. Luego, la tercera sección discute unos desafíos que enfrentamos en el fortalecimiento del enfoque en resultados en las gestiones públicas en América Latina y el Caribe. El último acápite analiza el papel que el monitoreo y la evaluación juega en enfrentar estos desafíos, proponiendo que los procesos de seguir y evaluar los logros no sólo forman parte de la gerencia para resultados, sino le dan vitalidad y pueden ser un motor para su fortalecimiento.

1. LA GERENCIA PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO

1.1 UNA BASE CONCEPTUAL PARA LA GERENCIA PARA RESULTADOS: CADENAS DE VALOR

La gestión enfocada en resultados en el desarrollo está basada en nociones de causalidad, pues reconoce que las políticas y programas públicos son propuestas de algunos medios que parecen tener la capacidad para producir resultados que serán valiosos en el camino hacia un mayor desarrollo. Estas nociones de causalidad constituyen un marco conceptual que respalda la gerencia para resultados. Frecuentemente se resumen con imágenes de “cadenas de resultados” o “cadenas de valor” como se muestra en la figura 1

Figura 1
Una cadena de resultados (o cadena de valor)



Esta base conceptual de la gerencia para resultados en el desarrollo (*development effectiveness*) propone que las iniciativas para promover el desarrollo parten de diálogos y deliberaciones en la arena política que definen una **transformación social deseada** –un cambio deseado– que da un norte a los planes y estrategias que promoverán el desarrollo.

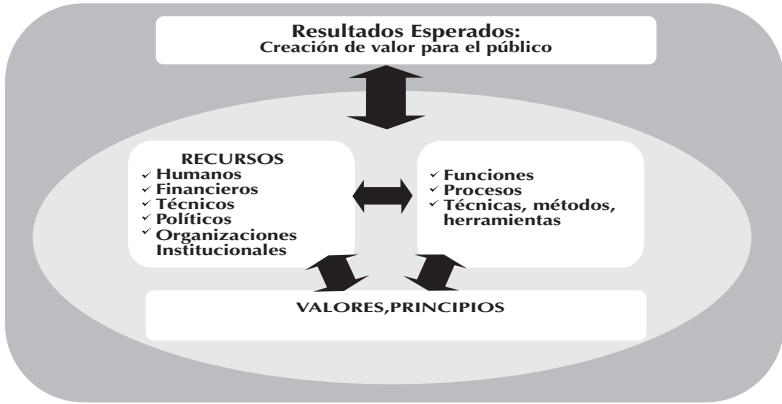
Dicha transformación se interpreta y se delimita en un conjunto de **impactos** que se desean producir en la sociedad - cambios sostenibles en las condiciones y calidad de vida por ende, impactos en el desarrollo. Al mover hacia una definición de intervenciones e inversiones que se harán a favor del desarrollo, se define una cadena causal para indicar cómo se espera generar estos impactos: primero, a través de un conjunto de cambios en consumos, comportamientos, conocimientos, actitudes o valores, que denominaremos **efectos**. Se planea lograr dichos efectos por medio de la entrega de un conjunto de bienes, servicios, informaciones, los **productos** de la cadena, que, a su vez, se entregan por medio de una combinación articulada de **actividades, inversiones e intervenciones**. Los **resultados en el desarrollo** son aquellos eslabones de esta cadena que reflejan mejoras en las condiciones y calidad de vida, o sea, son aquella parte de la cadena que refleja logros que son valiosos por sí mismos, por ser dimensiones del desarrollo.

1.2 ¿EN QUÉ CONSISTE LA “GERENCIA” EN LA GERENCIA PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO?

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua indica que la “gerencia” consiste en las acciones y los efectos de “hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera.” Esta definición sugiere que el ejercicio de la gerencia naturalmente se enfoca en un logro predeterminado, o sea, en ciertos resultados esperados. Por tanto, el enfoque en resultados resulta natural a la “gerencia”.

Una definición que resulta relevante para abordar el tema de gerencia para resultados en el desarrollo plantea que la gerencia se trata de **las acciones asociadas con el asumir un compromiso con la coordinación y facilitación del buen desempeño de un “sistema”**. (Metcalf y Richards, 1993). Nótese que la gerencia se define a partir de acciones, o sea, a partir de una práctica o un ejercicio que propone conducir al buen logro de un sistema. Dicho “sistema” se compone de unos recursos (humanos, físicos, materiales, técnicos, organizacionales, financieros) y unos procesos (administrativos, productivos, entre otros), insertados en un entorno organizacional e institucional.

Figura 2
El sistema que forma la responsabilidad
del ejercicio gerencial



Un **sistema** consiste en un conjunto de elementos interrelacionados, entre los cuales existe cierta cohesión y *unidad de propósito* (Diccionario Planeta de la Lengua Española Usual, 1982). La Figura 2 ilustra el concepto de un “sistema” genérico que describe el foco del ejercicio de la gerencia; dicho sistema se compone por unos resultados esperados, recursos, procesos, valores/principios y normas/regulaciones/mandatos. La actividad gerencial se centra en los recursos (humanos, físicos, técnicos, etc.), las funciones y procesos que se articulan *de tal manera que conduzcan al logro de unos resultados esperados*. El trabajo gerencial tiene el fin de fomentar una coordinación de recursos, funciones y procesos para asegurar dichos resultados. Tiene el desafío de generar y mantener la cohesión y el propósito compartido que fortalecen la naturaleza sistémica a sus procesos.

Por tratarse de prácticas que conducen al buen desempeño de un sistema, resulta natural que la gerencia relacione sus actividades

y quehaceres con una razón de ser, o sea con unos resultados esperados. La naturaleza sistémica de la responsabilidad gerencial obliga a los que ejercen la gerencia a tomar una visión integral de los diversos procesos, decisiones, inversiones y actividades, y coordinarlos de tal manera que conduzcan al logro de ciertos resultados esperados.

Estos resultados esperados se asocian con la creación de valor. Un postulado importante de nuestra definición del proceso gerencial indica que el propósito de la acción gerencial radica en resultados valiosos. Todo equipo gerencial - de corporaciones, empresas, organizaciones no gubernamentales, gobiernos y agencias gubernamentales - propone generar valor: las corporaciones, para sus accionistas; las empresas, para sus socios; las ONG, para determinados grupos de interés o segmentos de la sociedad; los gobiernos, para los ciudadanos. El propósito común que comparten los equipos de una organización estipula el tipo de valor que se espera generar.

La gerencia en ámbitos públicos tiene el objetivo de producir resultados valiosos para la ciudadanía (Moore, 1998; Kelly y Muers, 2002). Genéricamente, el valor se relaciona con la capacidad de generar gozo, deleite o bienestar; brota del calce entre necesidades y/o deseos y las oportunidades que se abren o los beneficios que se brindan a través de bienes o servicios entregados, acciones o decisiones. El valor se genera por el logro de algo que resulta deseable, necesario o placentero. Por definición, entonces, el valor tiene que ver con preferencias y deseos. Cabe destacar que el valor no surge del mercado, sino el mercado es un espacio de intercambio de diversas fuentes de valor. No obstante, muchas fuentes de valor nunca pasan por ningún mercado.

La incorporación de “resultados valiosos” da un sentido estratégico a la gerencia, permitiendo que las acciones y decisiones se enfoquen en resultados, e incluso abre la posibilidad a replantear o modificar los resultados esperados, de tal forma que se produzca algo que es valioso.

La actividad gerencial se realiza dentro de un entorno (inmediato) organizacional (indicado por el óvalo en la Figura 2); la organización se delimita y se caracteriza por unos principios, va-

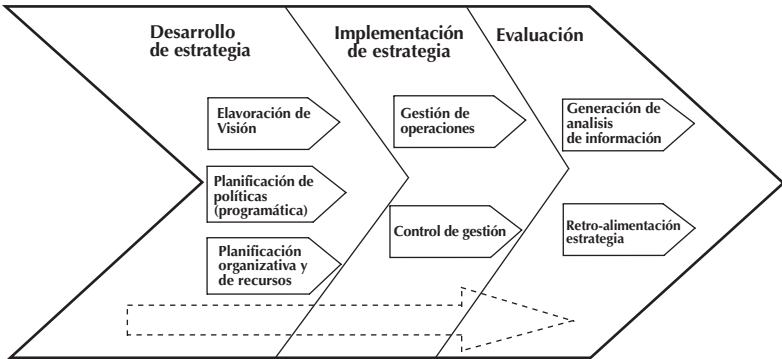
lores, normas y regulaciones que definen los estándares y las restricciones al ejercicio de la gerencia. Los mandatos formales e informales de la organización constituyen un punto de partida para la especificación de estas normas y estándares. Los valores y principios organizacionales y de diversos actores involucrados inciden sobre los compromisos gerenciales. Las expectativas políticas generan pautas y estándares que marcan la cancha de trabajo. Las normas y valores influyen sobre la naturaleza del ejercicio gerencial, generando ciertas oportunidades y otras limitaciones o restricciones. Al respecto, Echebarría y Mendoza (1999) se refieren a la “dimensión ideológica” de la gerencia, indicando que: “se compone de dos elementos fundamentales: en primer lugar, la existencia de una cultura de valores reconocidos y aceptados comúnmente sobre lo que se entiende por buena gestión... y, en segundo lugar, unas instituciones de responsabilidad (o rendición de cuentas) que le pongan límites a la creación, mantenimiento y manipulación del poder y prevean sanciones por el incumplimiento de valores de referencia.”

A su vez, el entorno organizacional-institucional que define el entorno inmediato de la práctica gerencial se inserta en un entorno social, caracterizado por una multiplicidad de actores y dinámicas que influyen sobre y se influyen por las acciones y resultados de la organización y sus programas o líneas de trabajo. Este entorno amplio está representado en la Figura 2 por el fondo oscuro. Las múltiples dimensiones del entorno (sociales, culturales, políticas, institucionales, económicas, ambientales, entre otras) pautan la naturaleza de las interacciones de la organización con el entorno y del entorno con la organización.

El sistema asociado con gerencia para los resultados en el desarrollo se trata del sistema de política pública, que contempla procesos de planeación, priorización y programación de política, y sus correspondientes líneas de trabajo programático, procesos de implementación de dichas líneas de trabajo y procesos de evaluación y retroalimentación. Utilizando la terminología más asociada con la literatura sobre gerencia, incluiría funciones de diseño de estrategias y sus correspondientes acciones, la implementación de las mismas,

la generación de información útil, la retroalimentación y el aprendizaje, la posible redefinición y/o el ajuste en la definición o programación de las estrategias o en los procesos de implementación. Las funciones que contemplan esta gerencia se ilustran en la Figura 3.

Figura 3
Las funciones de la gerencia



Para cada una de estas funciones, conviene aplicar prácticas gerenciales que parecen asociarse con buen desempeño gerencial. Adaptando la definición propuesta por Bardach (2000), vamos a entender prácticas gerenciales como “métodos específicos que utilizan los gerentes sociales para interactuar con situaciones con la intención de producir algún resultado”. Las prácticas pueden ser sencillas o complejas, pueden estar asociadas con procesos o con productos. En el campo de estudio gerencial, se estudian las prácticas con el ánimo de aprender de ellas, particularmente en términos de lo que parece relacionarse con procesos y acciones gerenciales asociados con efectividad. Se estudian con el fin de poder extrapolar las prácticas de contextos en los cuales ya se han ejercido, a otros contextos que serán espacios de futuros ejercicios de la gerencia. Es decir, se estudian con el fin de discernir algunas posibles respuestas a preguntas relacionadas con el ¿cómo hacer? para poder lograr resultados valiosos a través del ejercicio de la gerencia.

Las prácticas gerenciales son métodos de acción mediante los cuales los gerentes desempeñan y se hacen responsables de las funciones relativas al desarrollo de la estrategia, la implementación de la misma y su evaluación. Las prácticas de desarrollo de estrategias cambian o reproducen las orientaciones básicas que guían el funcionamiento del sistema. Para ello es necesario elaborar una visión estratégica, planificar los programas de acción y prever los dispositivos organizativos y los recursos necesarios para ponerla en práctica. Las prácticas de implementación ponen en marcha los procesos y actividades planificadas, utilizando para ello los recursos y dispositivos organizativos previstos. Para ello es necesario producir los bienes y servicios, lo que supone realizar actividades productivas (gestión de operaciones) y actividades que regulen el funcionamiento adecuado del proceso productivo (control de gestión). También es necesario generar durante la implementación, las capacidades organizativas, técnicas o sociales indispensables para asegurar el buen desempeño del proceso operativo. Finalmente, las prácticas de evaluación permiten apreciar el valor generado y contrastar los resultados e impactos logrados con los objetivos propuestos, buscando retroalimentar el futuro desempeño de las demás funciones gerenciales (Barzelay y Cortázar, 2005).

2. HACIA LA GERENCIA PARA LOS RESULTADOS EN EL DESARROLLO: ALGUNOS DESAFÍOS

Las presiones para que los gobiernos rindan cuentas frente a sus ciudadanos en cuanto al desarrollo promovido, las experiencias de algunos países en fortalecer sus enfoques gerenciales en resultados y los compromisos de la comunidad internacional con la gerencia para resultados en el desarrollo pavimentan un camino que podría facilitar una reforma gerencial importante en América Latina y el Caribe. No obstante, la misma naturaleza del trabajo de promoción del desarrollo hace surgir importantes desafíos que tendrán que ser reconocidos y/o enfrentados para promover una cultura efectivamente enfocada en los resultados en el desarrollo. Se pueden mencionar los siguientes desafíos:

La misma naturaleza del desarrollo facilita la tendencia de que la gestión de iniciativas comprometidas con su logro sea enfocada en medios en lugar de fines (o resultados). El desarrollo consiste en apuntalar a metas ambiguas y multidimensionales que se mueven en el tiempo. La ambigüedad genera un espacio cómodo, ya que no requiere pasar por la difícil tarea de establecer prioridades (todo puede quedarse como “importante”) y deja holgura para interpretaciones amplias en el análisis del desempeño.

Wholey (1983) sugiere que la ambigüedad facilita que un amplio conjunto de interesados apoye las políticas o las iniciativas que se proponen y que la multiplicidad de metas permite satisfacer a diversos interesados: “Los objetivos de las políticas públicas tienden a ser múltiples, conflictivos y ambiguos. El costo de un acuerdo entre múltiples interesados es la ambigüedad, que les permite luchar sus batallas en otro momento... Los objetivos de las políticas y programas son múltiples, de tal forma que se crea una amplia coalición de apoyo. Entra el conflicto o la contradicción porque los objetivos de determinados grupos de interés muy probablemente oponen a los otros.”

En otras palabras, los objetivos múltiples, amplios y ambiguos movilizan y generan apoyo. Constituyen una imagen de una transformación deseable que facilita el entusiasmo y compromiso necesarios e incentiva a los gestores. Pero no necesariamente resultan concretos, viables y verificables. Por tanto, no forman una base sólida para una gerencia comprometida y “*accountable*” frente a los resultados en el desarrollo.

En sus documentos formales, las iniciativas siempre se relacionan con el desarrollo o, más concretamente, con “el mejoramiento de las condiciones de vida”. Pero este objetivo resulta ambiguo o abstracto, sólo constituye una visión lejana y discursiva, sin convertirse en el enfoque del trabajo cotidiano. Ambas metas son demasiado amplias y ambiguas para formar la base de una gerencia efectiva. Como consecuencia, de alguna forma el desarrollo se convierte en una cierta justificación del trabajo diario, sin ser el enfoque de las prácticas, procesos y actividades. No resulta ser la forma de ver del mundo, sino un norte lejano que da fundamento a lo que se hace.

Frente a la ambigüedad o complejidad de concretar lo que entendemos por “desarrollo”, se ha tendido a enfocar en los resultados más inmediatos de las actividades, inversiones o intervenciones. Por lo tanto, resultamos con enfoques, rutinas y prácticas muy anclados en los *medios*.

Convertir el desarrollo en el foco central del trabajo cotidiano obliga a priorizar objetivos, es decir, preguntar cuáles van a ser las transformaciones que se propone buscar, sujeto a las limitaciones de recursos. Esto, a su vez, obliga a la gerencia de las iniciativas para promover el desarrollo a combinar esfuerzos en el ámbito técnico con esfuerzos en la arena política, donde las preferencias y presiones se conviertan en decisiones con respecto al tipo de sociedad que queremos y al camino que se propone tomar para buscarlo.

Los resultados esperados en el desarrollo se afectan por múltiples factores e intervenciones y requiere de esfuerzos por parte de múltiples actores. Aun contando con prioridades bien definidas y metas verificables, la eficacia en el desarrollo depende de múltiples dinámicas del entorno económico, social, político, natural e institucional y del desempeño de varias intervenciones diferentes. Por tanto, el logro de los resultados en el desarrollo, generalmente, no se halla dentro del alcance de un solo proyecto o una sola organización. Las dimensiones amplias del desarrollo obligan promoverlo en un esfuerzo coordinado y colaborativo entre diversas organizaciones que atraviesan distintos sectores. Esta coordinación presenta retos particulares a los procesos gerenciales, no sólo de naturaleza práctica; genera dificultades para implementar una estrategia basada en desempeño, pues la dificultad de atribuir logros a una sola organización limita la capacidad de identificar frutos del trabajo realizado con el fin de informar y retroalimentar las políticas y procesos de la organización. Como consecuencia, se ha creado una tendencia de evaluar el desempeño de las organizaciones con base en unos objetivos internos de la organización: logros de inversiones o productos, por ejemplo, perdiendo un enfoque más estratégico que ubicaría la atención en los fenómenos económicos, sociales e institucionales afectados por dichos logros.

Buena parte de los resultados esperados en el desarrollo necesariamente se ubican en el mediano o largo plazo. No hay duda

que el desarrollo radica en mejorar las condiciones de vida de la población o alguna parte de ella. Frecuentemente, el vínculo causal entre las iniciativas a favor del desarrollo y estas mejoras, es largo en el tiempo, por ejemplo apoyar la construcción de infraestructura productiva y vial, para atraer a inversionistas privados y generar empleo y servicios que benefician a la población local.

Como consecuencia, la tendencia natural de los responsables por las intervenciones resulta la de comprometerse con lo que está bajo su control: la entrega de infraestructura de buena calidad, en este ejemplo. En general, se suele perder de vista los resultados en el desarrollo buscados a largo plazo y concentrarse en productos o logros organizacionales que se producen en un plazo más corto.

Al combinar la naturaleza ambigua y cambiante de lo que se entiende como “desarrollo” con el largo plazo que se requiere para su logro, no resulta sorprendente que la visión de los equipos de trabajo dedicados al desarrollo se suele enfocar en lo que les resulta manejable: los medios que se proponen utilizar para promover el desarrollo. Su unidad de análisis y de acción se convierte en el servicio entregado, el proyecto, programa o estrategia, o sea, en lo que se hace. En esta dimensión del enfoque de los equipos, se define ya una contradicción a la gerencia para resultados, ya que se desvía la atención al medio propuesto para lograr un resultado no necesariamente claro o conocido.

Las organizaciones que promueven las iniciativas a favor del desarrollo frecuentemente están distantes física y organizacionalmente de los ciudadanos para los cuales trabajan. Los ciudadanos y las comunidades cuyo desarrollo se promueve no están presentes en las prácticas cotidianas del trabajo. Aun frente al ya datado reconocimiento por parte de las organizaciones multilaterales de la importancia de los procesos participativos, gran parte del diálogo y colaboración con las comunidades está necesariamente delegada a los “ejecutores” que tienen contacto con las poblaciones. Así, la dimensión pública o social del desarrollo resulta algo lejana al trabajo cotidiano de los profesionales que diseñan las intervenciones. Como consecuencia, es frecuente ver que el enfoque en los ciudadanos o la sociedad resulta reemplazado por un enfoque en lo que está más cerca: la propuesta del proyecto o programa que se pro-

pone para promover su desarrollo. Nuevamente, el medio reemplaza el fin en el enfoque del trabajo cotidiano.

La característica del trabajo colaborativo genera otro desafío: la dificultad de atribuir a sus esfuerzos algún logro en el desarrollo. El desafío de atribución siempre se presenta en cualquier organización dedicada a la promoción del desarrollo, ya que los indicadores de desarrollo son afectados por múltiples dinanismos e intervenciones. El trabajo interorganizacional agrega otra dimensión de complejidad a la medición de resultados atribuibles a una determinada organización.

El diseño de estrategias e intervenciones y la implementación de las mismas, frecuentemente se realizan por grupos diferentes, con poca comunicación y retroalimentación entre ellos. Frecuentemente, los equipos responsables por el diseño de las operaciones y los que se responsabilizan por la ejecución, se encuentran física y organizacionalmente separados, lo que introduce un riesgo de brecha entre los objetivos contemplados en el proceso de diagnóstico y diseño de la iniciativa, y los que predominan en la fase de implementación cotidiana de las actividades del proyecto. Un buen ejemplo de esta separación se presenta en los bancos multilaterales, donde la unidad centralizada del banco toma el liderazgo en el diseño de estrategias, proyectos o programas y el desempeño se asocia con la calidad de la propuesta de proyecto (o documento de proyecto) que generan. Su unidad de análisis y de acción se convierte en el proyecto, programa o estrategia o, peor aún, en el documento de proyecto, lo que necesariamente los aleja del concepto de “eficacia en el desarrollo”. La ejecución de estos proyectos se delega a una unidad diseñada para ese fin específico, y su referente suele ser el diseño que les ha sido entregado. El enfoque gerencial consecuente es del *medio*, con cierto riesgo de perder de vista el fin asociado con el desarrollo.

Los equipos humanos de las organizaciones responsables por la promoción del desarrollo tienden a ser conformados principalmente por economistas y profesionales técnicos de los sectores de intervención, (médicos, salubristas, ingenieros, educadores, agrónomos, según el sector) quienes son entrenados para tomar las intervenciones (políticas, servicios, programas o proyectos) como

punto de partida y foco de su trabajo. Los procesos analíticos de estas disciplinas tienden a prescribir a la luz de causalidades conocidas o ya experimentadas entre ciertos medios (inversiones o actividades) y algunos fines deseados. Así, se acerca a un diagnóstico de la comunidad con un esquema de proyecto ya en mente; se reconoce o se estructura un problema a la luz de una solución ya conocida o experimentada. Nuevamente, la iniciativa se convierte en el enfoque del análisis; el medio reemplaza al fin como enfoque estratégico de análisis y acción.

Muchos profesionales de estas disciplinas no han sido expuestos a teoría y práctica gerencial y suelen enfocar su entendimiento de los procesos de diseño e implementación de políticas, programas y proyectos en el diseño tecnocrático de los mismos. Su enfoque tiende a basarse en la noción de que la elección correcta de las políticas o las intervenciones resulta ser el elemento decisivo de la efectividad, omitiendo e incluso menospreciando la gerencia (Esman, 1991). Generalmente, interpretan el proceso gerencial como una mera implementación intra-organizacional de intervenciones previamente diseñada. (Metcalf y Richards, 1993). Esta conceptualización “empobrecida” del proceso gerencial limita la importancia de innovaciones gerenciales en cualquiera de las fases del diseño e implementación de políticas, programas y proyectos, y así restringe la capacidad para generar resultados efectivos en el desarrollo.

Los incentivos organizacionales premian los logros, que no necesariamente corresponden a los resultados en el desarrollo. El desempeño de los funcionarios de los bancos multilaterales y el de los bancos mismos se suelen evaluar con base en logros asociados con la entrega de productos o hitos en el “proceso productivo” del financiamiento: proyectos aprobados; asesorías prestadas; capacitaciones realizadas; informes producidos o desembolsos realizados. Los informes anuales de los bancos están colmados de indicadores de este tipo de logros. Hoy día, en el esfuerzo por promover un verdadero enfoque en resultados, se exploran esquemas alternativos que podrían vincular los incentivos profesionales y corporativos a los resultados.

Diversos criterios que guían las estrategias de desarrollo (eficiencia, gobernabilidad, equidad, sostenibilidad) pueden conducir a recomendaciones contradictorias con respecto a cómo proceder para lograr resultados en el desarrollo. A manera de ejemplo, los criterios relacionados con gobernabilidad democrática conducen a fomentar los procesos democráticos de diálogo, consulta, establecimiento de alianzas y de oportunidades de participación ciudadana en los procesos de construcción e implementación de políticas públicas. Estos procesos en sí se podrían interpretar como resultados en el desarrollo, en la medida en que contribuyan al fortalecimiento del Estado democrático y al pleno ejercicio de la ciudadanía. No obstante, pueden obrar en contra de los criterios de eficiencia, pues consumen tiempo y otros recursos, alargando los plazos necesarios para tomar decisiones con respecto a intervenciones.

El lidiar con las tensiones entre diversos criterios requiere nuevamente de una claridad con respecto a prioridades y de capacidades de gestión de situaciones complejas. Requiere, entonces, de un fortalecimiento de capacidades gerenciales, tanto en la definición de agendas como en el manejo de múltiples objetivos, a veces contradictorios entre sí.

3. LOS PROCESOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN EL ENFRENTAMIENTO DE LOS DESAFÍOS DE LA GERENCIA PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO

Todos los desafíos que acabamos de señalar indican la importancia de prácticas gerenciales que orienten las acciones, inversiones y decisiones en los logros en el desarrollo. La gestión, en todas sus funciones, necesita una orientación palpable en resultados, consciente de las múltiples dinámicas e intervenciones que pueden facilitar y/o limitar el logro de resultados y pendiente de las comunicaciones necesarias para mantener un compromiso con logros de mediano y largo plazo. Hacen falta nuevos abordajes de la coordinación entre organizaciones y entre intervenciones; se necesita un conjunto de incentivos efectivos, para comprometer a los equipos

y las organizaciones con los resultados. Los gestores requieren de nuevas competencias y capacidades relacionadas con gestión estratégica en ámbitos públicos.

Las funciones gerenciales –de agendación, planeación, implementación, evaluación y desarrollo de capacidades– deben ser alimentadas con datos e informaciones sobre las actividades e inversiones, logros en resultados y aprendizajes con respecto a las relaciones causales entre las intervenciones y los resultados. Depende de la identificación de preguntas relevantes con respecto a las intervenciones y su gestión, y la generación, difusión y uso de respuestas y aprendizajes que permiten ajustar lo que se hace y la manera en que se hace. En otras palabras, requiere de estrategias proactivas de monitoreo y evaluación con un enfoque en resultados en el desarrollo.

Una práctica madura de gerencia para resultados en el desarrollo tiene una dependencia natural de información sobre actividades, decisiones, productos, efectos y sus correspondientes impactos. Depende de informaciones capaces de informar, educar y guiar la toma de decisiones en diversos niveles de responsabilidad.

En el proceso de transición de una gerencia con muchos rasgos de una administración burocrática hacia un nuevo enfoque gerencial, comprometido con los resultados en el desarrollo, la consolidación y uso de procesos estratégicos de monitoreo y evaluación puede ser catalizador de otros cambios importantes en los procesos gerenciales. Es decir, la promoción del uso de información pertinente y útil puede ser tanto un resultado del cambio del enfoque gerencial, como un medio para acelerar la transición hacia una gerencia más enfocada en resultados. Como tal, vamos a basar lo que queda de este texto en la idea del fortalecimiento de los procesos de monitoreo y evaluación, como aporte a la transición hacia una gerencia pública enfocada en resultados.

En esta propuesta estamos contemplando el monitoreo y evaluación no como un sistema institucional formalizado, sino como procesos gerenciales. Concretamente proponemos entender el monitoreo y evaluación como **procesos de planteamiento y exploración de preguntas inteligentes, que provocan y apoyan reacciones**

y decisiones gerenciales que proponen garantizar la generación de valor público. Las preguntas son “inteligentes” en la medida que sean pertinentes e incisivas, en lo que respecta al desenlace de procesos y logros valiosos para la ciudadanía.

En síntesis, el monitoreo y evaluación son procesos netamente gerenciales (entendiendo “gerencia” con el alcance amplio que hemos propuesto en este texto), que pueden ayudar a enfrentar los desafíos que enfrentan los gestores que pasan por la transición hacia un enfoque en resultados.

3.1 EL MONITOREO (O MEDICIÓN DE DESEMPEÑO)

El monitoreo (que también ha sido denominado *medición de desempeño o monitoreo de desempeño*) guía de forma continua y regular la gerencia, para alimentar a los gestores con la información necesaria para su acción y decisión. El monitoreo de desempeño es un proceso estratégico de verificación, pues provee información con respecto al logro (o no) de los productos y resultados esperados. Sirve de guía para asegurar que la gestión se encamina por una vía que la conduce a la generación de resultados valiosos.

El monitoreo o medición de desempeño consiste en una exploración sistemática de los logros de la iniciativa (recordando que estamos entendiendo “iniciativa” como una estrategia, organización, política, programa o proyecto), que “busca determinar el grado en que su desenlace coincida con lo programado, con el fin de detectar oportunamente deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste ...” (UNICEF, 1991). El BID (1997) agrega que el monitoreo “busca comprobar la efectividad y eficiencia del proceso de ejecución, mediante la identificación de los aspectos limitantes y/o ventajosos...”.

El propósito del monitoreo es detectar de manera oportuna las fortalezas y deficiencias de los procesos de implementación, que permita hacer ajustes para una óptima gestión de las iniciativas, “para optimizar los resultados esperados y responder a las expectativas de la ciudadanía” (OCED, 1991). Estas definiciones sugieren que el monitoreo, (medición de desempeño, evaluación de procesos o

seguimiento - ha tomado muchos nombres en diferentes momentos) tiene el fin de levantar “banderas rojas”, que adviertan a los gerentes oportunamente sobre desviaciones del programa de trabajo.

La palabra “monitoreo” no es castiza, y según el Diccionario de la Real Academia, ni siquiera existe. Su base etimológica radica en el latín “*monere*” que significa “advertir”. “Monitoria” - la palabra castiza más cercana - quiere decir “consejo, monición, advertencia”. Así, la imagen de “levantar banderas rojas” para advertir y para provocar reacción gerencial es consistente con el significado básico de “monitoreo” del desempeño.

La pregunta central del monitoreo del desempeño corresponde a si la iniciativa alcanza a generar los logros especificados en la cadena de valor. Así, las preguntas asociadas con el monitoreo apuntan, en primer lugar, a hacer un *acompañamiento*¹ de los procesos y las actividades, la entrega de productos y el uso de recursos; y los consiguientes logros en términos de efectos e impactos. Este acompañamiento indaga primero sobre la implementación de la iniciativa, suponiendo que el plan de acción pre-programado sea el camino indicado para lograr los objetivos del programa. Luego, explora evidencias para constatar que efectivamente es un camino indicado, buscando indicios de logros en términos de efectos e impactos. Así, el monitoreo se dirige a preguntas como las siguientes:

- I) ¿En qué medida cumple la iniciativa las actividades especificadas en su programación?
- II) ¿Los recursos del programa se utilizan de manera apropiada?
- III) ¿Qué coincidencia se presenta entre la cantidad, la oportunidad y la calidad de los logros en términos de actividades y productos esperados y los que se están generando?
- IV) ¿En qué medida los productos están llegando a los beneficiarios apropiados? Es decir, ¿llegan a la población objetivo prevista? ¿a los diversos segmentos de dicha población?

¹ Esta palabra -la traducción al portugués brasileño de “monitoreo”- parece reflejar muy bien el espíritu de la actividad.

- V) ¿Hay evidencias de logros de los cambios de consumos, comportamientos, conocimientos o actitudes que estaban previstos en los efectos esperados? ¿En qué medida cumplen dichos objetivos con la calidad esperada, en los tiempos y lugares esperados? ¿entre los diversos segmentos de población que se buscaban afectar?
- VI) ¿Hay evidencias de impactos de la iniciativa sobre las condiciones y calidad de vida de la población objetivo? ¿coinciden estos logros con los impactos esperados? ¿En qué medida cumplen dichos objetivos con la calidad esperada, en los tiempos y lugares esperados? ¿entre los diversos segmentos de población que se buscaban afectar?
- VII) ¿La iniciativa cumple los objetivos de manera eficiente, equitativa y sostenible?

Ahora bien, el monitoreo del desempeño no se debe limitar a verificar los logros (o no) de los diversos objetivos. Debe generar otras informaciones valiosas para los gestores, con respecto a lo que funciona bien (y lo que no funciona), para que ellos puedan introducir ajustes en la implementación y/o en el plan de trabajo. Por lo tanto, las “preguntas inteligentes” no pueden limitarse a las preguntas básicas sobre si una iniciativa logra los objetivos propuestos o no; también tienen que preguntar sobre los “por qué” y los “cómo”; tienen que explorar y analizar impactos y efectos no esperados, tanto positivos como negativos. Las preguntas no son sólo verificadoras; también deben ser descriptivas, diagnósticas y explicativas. Las preguntas podrían incluir algunas como las siguientes:

- I) ¿Cuáles son las satisfacciones e insatisfacciones de los involucrados con respecto a las actividades de la iniciativa? ¿por qué se sienten satisfechos o insatisfechos?
- II) ¿Cuáles características de la gestión facilitan o dificultan el logro de los objetivos? ¿Cuáles recursos, actores o procesos han sido claves en la calidad u oportunidad del desempeño?
- III) ¿Cuáles cuellos de botella se han presentado?

- IV) ¿Qué efectos (positivos o negativos) se generan entre la población objetivo, diferentes a los que se reflejan en los objetivos?
- V) ¿Hay determinadas circunstancias o características entre las poblaciones objetivo que facilitan o dificultan el logro de los objetivos?

El monitoreo del desempeño es un elemento necesario del quehacer diario de la gerencia enfocada en la generación de resultados (Freeman y Soloman, 1981). La información que genera permite a los gestores superar una visión limitada de logros organizacionales y enfocarse en una visión en resultados valiosos. Permite estar mirando no sólo los medios, sino los logros en lo que respecta a fines. Genera información sobre múltiples factores e intervenciones que pueden afectar el desempeño, apoyando así las capacidades que los gestores necesitan para tomar decisiones oportunas.

3.2 LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA GERENCIA PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO

El surgimiento de la gerencia para resultados en el desarrollo ha puesto en duda viejas distinciones entre los procesos de monitoreo y los de evaluación. Desde hace más de diez años ha habido diversas interpretaciones con respecto a los límites de los dos procesos y sobre la forma en que se complementaba. Algunas interpretaciones han intentado distinguir los dos claramente, mientras que otras intentan evitar una distinción, proponiendo construir un proceso sinérgico y no separable de monitoreo-evaluación.

No es nuestra intención enfatizar una distinción entre monitoreo y evaluación, ni establecer grandes brechas entre estos. Al contrario, proponemos que se tratan de procesos complementarios, que actúan de manera sinérgica para apoyar la gerencia para resultados. No obstante, la experiencia con reformas gerenciales de los ámbitos públicos indica que hay cierta tendencia (o cierto riesgo) de enfatizar la medición, a costo de procesos de evaluación que explican o analizan las informaciones recopiladas en el monitoreo, con miras a explicar y contextualizar. Una reforma para introducir la

gerencia para resultados, inmediatamente enfoca la atención en el establecimiento de procesos de monitoreo y en la preparación de informes rutinarios de medición de resultados. Esta tendencia obedece al énfasis puesto en un seguimiento riguroso de los logros especificados en la cadena de valor. No obstante, arriesga distraer la atención desde preguntas importantes que merecen atención del equipo gestor, pues se trata de preguntas inteligentes sobre las necesidades de ajustes, decisiones o reacciones gerenciales para garantizar la generación de valor público. Por tanto, más que buscar grandes distinciones entre los procesos de monitoreo y de evaluación, proponemos enfatizar la importancia de manejar los dos tipos de procesos.

El grupo de trabajo dedicado al tema de Evaluación del Apoyo al Desarrollo, del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OECD, ha sugerido que algunas diferencias clave entre el monitoreo de desempeño y la evaluación del desempeño podrían radicar en los siguientes elementos (Binnendijk, 2000):

- ❖ El monitoreo de desempeño se realiza por equipos gestores, mientras las evaluaciones tienden a ser realizadas por equipos de evaluación más amplios, que frecuentemente incluyen a evaluadores externos que pueden ofrecer un juicio independiente sobre el desempeño. No obstante, la tendencia de hacer que los procesos –tanto de monitoreo como de evaluación– sean más participativos (incluyendo a diversos involucrados) borran esta distinción.
- ❖ Informes de monitoreo de desempeño son frecuentemente obligatorios al nivel de agencia u organización o para programas o proyectos grandes o estratégicos. Por tanto, existe información de monitoreo de buena parte de la cartera de iniciativas públicas. En contraste, el proceso de evaluación se realiza más selectivamente, en respuesta a demandas de agencias financiadoras o de intereses específicos o particulares.
- ❖ La medición o monitoreo de desempeño se enfoca principalmente en el logro, o no, de resultados esperados, mientras que las evaluaciones preguntan principalmente ¿por qué? o ¿cómo?;

intentan explicar las dinámicas que se hallan detrás de los desempeños. La evaluación utiliza la información valiosa de los procesos de monitoreo (o medición) e indaga más sobre el contexto, la coyuntura y los desempeños.

- ❖ El monitoreo levanta alertas o moniciones para que el equipo gestor reaccione. Si no está claro por qué se presenta el desempeño que provocó la alerta, el equipo gestor podría profundizar con una evaluación.
- ❖ Tanto por plazos como por la necesidad de análisis más profundo, algunos asuntos importantes como impacto de largo plazo, atribución, costo-efectividad y sostenibilidad, se pueden tratar mejor con una evaluación que por medio del monitoreo rutinario.

Estas diferencias conllevan unas diferencias metodológicas importantes:

- ❖ El monitoreo es continuo y rutinario, mientras que la evaluación es más puntual.
- ❖ El monitoreo se presta a cierta estandarización, incluyendo al uso de formatos estándares para presentación de resultados y de datos. En contraste, la evaluación se presta menos a la estandarización; toma naturalezas que dependen de las preguntas a las cuales se dirige.
- ❖ El monitoreo de desempeño brinda ciertas informaciones que cubren un amplio espectro de información sobre desempeño y resultados, sin mucho análisis. En contraste, la evaluación tiende a enfocarse en un conjunto de preguntas más limitado, pero con mayor profundidad en el análisis.
- ❖ El monitoreo frecuentemente se puede realizar plenamente con métodos previstos, y de naturaleza cuantitativa. La evaluación muchas veces depende de métodos que combinan trabajo cuantitativo y cualitativo.

La evaluación de desempeño, como el monitoreo, utiliza como mapa la cadena de resultados (o cadena de valor) que propusimos al inicio de este texto. Hace preguntas sobre condiciones que han favorecido o limitado el camino que conduce de un tipo de logro a otro; intenta identificar dinámicas de contexto o de la gestión que facilitan o limitan los logros de la iniciativa. Las preguntas de una evaluación no son tan generalizables ni tan predecibles como las de un proceso de monitoreo. Eso, porque el tono de monitoreo es el de verificar, mientras que la evaluación explora preguntas más específicas que se determinan por intereses particulares de actores clave o por circunstancias que surgen en la medida se avance sobre la implementación (UNFPA, 2001 p. 15).

La evaluación, por definición, introduce unos juicios valorativos en el análisis de los logros de la iniciativa. Entre otros, introduce preguntas sobre la relevancia de los objetivos. Estas preguntas no serían tomadas en cuenta por el monitoreo, ya que ese proceso se basa en una estrategia preestablecida, que a su vez es fruto de haber identificado y priorizado un conjunto de objetivos que se determinaron como valiosos. La evaluación podría contemplar cambios en el contexto que modifican esas determinaciones. Podría considerar que los objetivos ya no son prioritarios o están focalizados indebidamente; podría contemplar que la iniciativa ya no corresponde a los mandatos o misión de la organización que la está gestionando.

La evaluación produce información, educa los procesos decisivos y de gerencia. La evaluación enriquece la información producida por el proceso de monitoreo, para complementar la información producida por los procesos de medición/monitoreo. El buen logro de la evaluación radica en generar aprendizajes valiosos, con el fin de retroalimentar los procesos gerenciales, incluyendo los procesos decisivos que podrían redefinir o visitar la iniciativa.

3.3 EVALUACIÓN DE IMPACTO

En el monitoreo y la evaluación de desempeño, propusimos hacer un seguimiento riguroso de los indicadores de impactos que se esperan afectar por medio de la iniciativa que se gestiona. El moni-

toreo de indicadores de impacto recopila y reporta sistemáticamente las tendencias en los indicadores de impacto. En la evaluación de desempeño, se indaga sobre las condiciones que parecen facilitar o impedir los logros de impactos, contrasta contextos en que se dan evidencias de impactos y otros, en lo que no se dan.

La evaluación de impacto se dirige a una pregunta adicional, no analizada por el monitoreo y evaluación de desempeño. La pregunta central de la evaluación de impacto se relaciona con atribución: ¿qué cambios en los impactos se pueden atribuir a la iniciativa o la organización que estamos evaluando? ¿Qué cambios en las condiciones y calidad de vida impactadas por la iniciativa no se habrían generado si la iniciativa no hubiera existido?

La evaluación de impacto se basa en un contraste entre lo observado en el contexto de la iniciativa que se gestiona y lo que presentaría en el escenario *sin dicha iniciativa*. Ese contraste permite revelar los cambios que se pueden atribuir a la iniciativa que se evalúa.

El proceso de evaluación de impacto requiere de experticia más especializada que los procesos de monitoreo y evaluación de desempeño. Es exigente en información y en tiempo y, por ende, es costoso. Por tanto, una evaluación de impacto no siempre se justifica. Hay que ser selectivo para determinar los casos en que se justifica una evaluación de impacto. O sea, donde bien recomendaríamos una evaluación de desempeño en todo proceso gerencial, no necesariamente hace falta una evaluación de impacto de todas las iniciativas.

4. CUATRO ESTRATEGIAS PARA FORTALECER LOS PROCESOS GERENCIALES DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

4.1 FORTALECER CONCEPTOS Y CAPACIDADES RELACIONADOS CON EL MONITOREO Y EVALUACIÓN EN LA GERENCIA PARA RESULTADOS EN EL DESARROLLO

Como ya comentamos, un nuevo enfoque gerencial centrado en resultados valiosos para la sociedad, generará una dependencia na-

tural en el monitoreo y evaluación. Los gestores naturalmente plantearán y explorarán preguntas sobre los vínculos entre procesos, recursos y resultados en el desarrollo; indagarán sobre la generación de valor público y sobre las percepciones ciudadanas, los cambios en las condiciones y calidad de vida, etc. Necesitarán contar con señales con respecto al valor creado, y las buscarán en los procesos que les generan dichas señales por medio de informaciones pertinentes y oportunas.

En lugar de esperar la evolución de un enfoque gerencial basado en resultados, se puede promover procesos de preguntar, medir, reportar y analizar preguntas inteligentes y la generación y flujo de información pertinente y oportuna, con el fin de apalancar y acelerar cambios en la gerencia con un fuerte énfasis en la generación de resultados. En otras palabras, en lugar de esperar una maduración de la demanda gerencial por información sobre resultados, se puede fomentar esta demanda por medio del mejoramiento de la oferta de información pertinente.

Para lograr este cambio, recomendamos trabajar (por medio de sensibilización y capacitación) sobre una nueva imagen mental del proceso de monitoreo y evaluación y su relación con otras funciones gerenciales. Se recomienda fortalecer las nociones del monitoreo y evaluación como procesos gerenciales que, de manera articulada con las funciones de desarrollo de estrategia e implementación, se coordinan para tomar responsabilidad por el buen desempeño de un sistema. Asimismo, sugerimos pensar en el monitoreo y evaluación como parte de un proceso dinámico y multi-actor.

Se trata de reemplazar imágenes tradicionales del monitoreo y evaluación como la que se ilustra en la Figura 4, por una imagen más moderna del papel de estos procesos en la gerencia, como la que se presenta en la Figura 5. Nótese que la primera figura pone los procesos de monitoreo y evaluación separados de los espacios de decisión y de acción. Su producto es un informe filtrado e interpretado por actores que alimentan a los que toman decisiones. En contraste, en la Figura 5, el monitoreo y evaluación están sometidos a los espacios de acción y decisión, formando parte de los diálogos sobre valor, acción y recursos.

Figura 4
Flujo tradicional en los procesos de monitoreo y evaluación

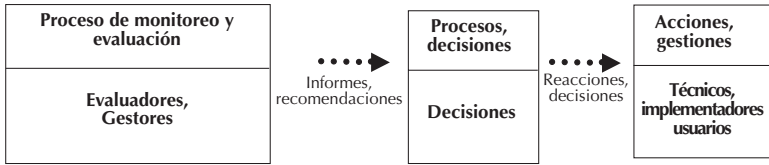
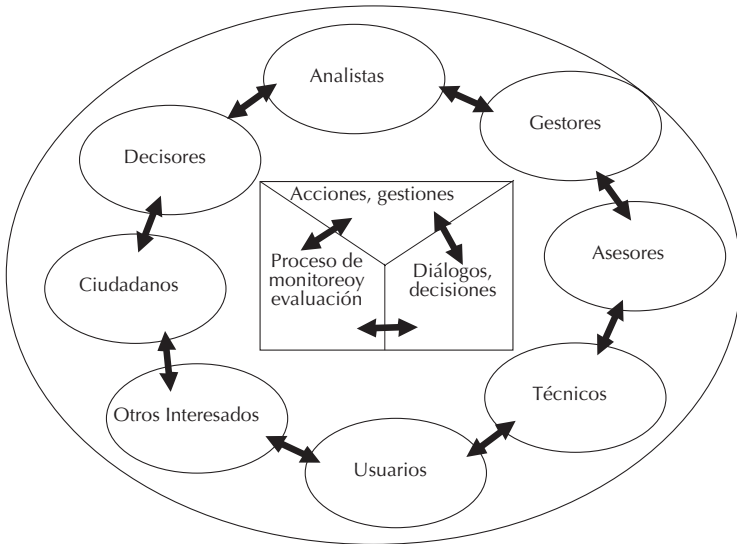


Figura 5
Flujo alternativo: procesos de monitoreo y evaluación



El cambio de imagen del proceso de monitoreo y evaluación es esencial, pues la visión alternativa ubica al mismo en el espacio de diálogos que alimentan y retroalimentan las decisiones y las acciones.

Una forma simple de introducir una imagen de esta naturaleza, consiste en explicitar preguntas inteligentes sobre creación de valor en reuniones profesionales y políticas: que la reunión semanal del equipo profesional inicie con una ronda alrededor de la mesa preguntando “¿cómo vamos?”.

La clave de la práctica consiste en prohibir que los profesionales describan lo que han hecho; en su lugar, tienen que describir lo que han logrado, en relación con resultados en el desarrollo. Asimismo, en los informes anuales de actividades o de desempeño, se podrían complementar los reportes convencionales (típicamente concentrados en actividades o inversiones) con indicadores de resultados, indicadores que señalan la evolución de los fenómenos de desarrollo que se proponen afectar.

4.2 ELIMINAR RIGIDEZES DE LOS PROCESOS O “SISTEMAS” DE MONITOREO Y EVALUACIÓN. HACERLOS MÁS RELEVANTES PARA LOS PROCESOS GERENCIALES

De manera complementaria a esta primera estrategia, se pueden repensar procesos y sistemas existentes de monitoreo y evaluación, evaluando la pertinencia, eficiencia y calidad de los mismos y reaccionando para modificarlos. Esta estrategia podría realizarse a través de una aplicación de las ideas básicas de la gerencia para resultados en el desarrollo a la gerencia de los procesos y sistemas de monitoreo y evaluación:

- ❖ Partir de una reflexión sobre la razón de ser de dichos sistemas o procesos: ¿quiénes son los usuarios de los mismos? ¿qué valor generan para los diversos usuarios y para los procesos gerenciales?
- ❖ Analizar el vínculo entre las necesidades de información de los diversos gestores, sus capacidades de actuar sobre la información y los procesos de monitoreo y evaluación.
- ❖ Reconocer que diversos equipos gestores requieren de información diferenciada. La eficacia de diversas responsabilidades en la gerencia requiere de información sobre los resultados que son de su responsabilidad directa y sobre los vínculos de estos resultados con otros eslabones de la cadena que conduce a la generación de valor público.
- ❖ Eliminar sobrecargas de envíos de datos a otras instancias de gestión, sin que se conviertan en flujos de información pertinente para los que recopilan y reportan los datos.
- ❖ Crear instancias de participación de actores internos y externos para definir preguntas inteligentes, indicadores y metas que formarán parte de los procesos de monitoreo y evaluación.

- ❖ Definir un pequeño conjunto de indicadores “clave” o “estrella”, que señalen los cambios en los resultados prioritarios de la organización, gobierno o intervención. Se recomienda definir un conjunto de indicadores que puedan ser actualizados, publicados y diseminados regularmente, a costo razonable, que además resulten fácilmente interpretables por los gestores, los usuarios y la ciudadanía en general. Una publicación amplia y regular de estos indicadores puede re-orientar la vista de los gestores y de los ciudadanos hacia resultados que importan en el bienestar de estos últimos.

4.3 FACILITAR EL ACCESO A INFORMACIÓN Y SU INTERPRETACIÓN E IMPULSAR APLICACIONES “RÁPIDAS”

El acceso a la información que resulta pertinente a los diversos usuarios puede apoyar la consolidación de un hábito de analizar — y eventualmente usar — la información prevista. Así, la generación de flujos estratégicos y sistemáticos de la información producida en procesos de monitoreo y evaluación - particularmente de información con respecto a resultados valiosos (asociados con efectos e impactos de las iniciativas) podría contribuir a generar una dependencia de dicha información para alimentar y retroalimentar los procesos gerenciales.

Para apoyar los flujos de información, hace falta definir un conjunto de valores objetivos y valores de referencia, que permitan interpretar o comparar los indicadores reportados, en relación a determinados estándares o metas.

Asimismo, se podría identificar usos prácticos y fáciles de la información, definiendo proactivamente puntos de decisión o hitos que podrían generar determinadas reacciones gerenciales.

4.4 CREAR Y MANEJAR INCENTIVOS PARA QUE DIFERENTES GESTORES UTILICEN LA INFORMACIÓN EN PROCESOS GERENCIALES Y DECISORIOS

Para romper inercias gerenciales que nos distancien del uso efectivo de información en la gestión en ámbitos públicos, sería recomendable definir y poner en marcha diversas estrategias que dan incentivos institucionales, organizacionales e individuales al consultar y usar las

evidencias generadas por los procesos de monitoreo y evaluación. Entre dichas estrategias, se pueden proponer las siguientes:

- ❖ Procesos participativos para la especificación de metas
- ❖ Vínculo de los procesos de planeación (nacional, organizacional o programática) con acuerdos de compromisos y procesos de monitoreo
- ❖ Vínculo de los procesos de planeación (nacional, organizacional o programática) con acuerdos de compromisos y procesos de monitoreo, y con procesos de asignación presupuestaria
- ❖ Seguimiento continuo y multi-organizacional de la información generada por los procesos de monitoreo y evaluación
- ❖ Definición de pactos, contratos de gestión o desempeño, con incentivos en el caso de cumplir y/o desincentivos en caso de no cumplir. Los incentivos pueden estar asociados con presupuesto, con autonomía decisoria o con recursos marginales de uso discrecional (aunque sean montos relativamente menores); igualmente, pueden ser de reconocimientos o de destacados no necesariamente atados con incentivos de otra naturaleza.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

El monitoreo y la evaluación juegan un papel determinante en la gerencia para resultados en el desarrollo: genera aprendizajes valiosos y retroalimentación a las funciones de desarrollo de estrategia (planeación estratégica y programática) e implementación. A su vez, un fortalecimiento de los procesos de monitoreo y evaluación podría poner en las manos de los gestores, informaciones pertinentes y oportunas, que faciliten su enfoque y su compromiso con resultados y los conduzcan a introducir otros cambios que fortalezcan el enfoque en resultados. Así, recomendaríamos tomar un camino de doble vía: promover un cambio en el enfoque gerencial que, a su vez, demandará procesos fortalecidos de monitoreo y evaluación, y fortalecer de entrada los procesos de monitoreo y evaluación como insumo para procesos gerenciales enfocados en resultados.

BIBLIOGRAFÍA

BID/OVE (1997).

Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos, Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación, Washington D.C.

Bardach, Eugene (1998).

Getting Agencies to Work Together. The Practices and Theory of Managerial Craftsmanship, The Brookings Institution Press, Washington D.C.

Barzelay, Michael y Cortázar, Juan Carlos (2005).

Una guía práctica para el análisis de las buenas prácticas en gerencia social. Serie de Estudios de Casos INDES sobre Buenas Prácticas de Gerencia Social, No.1, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington D.C.

Binnendijk, Annette (2000).

Results Based Management in the Development Cooperation Agencies: A review of Experience, DAC Working Party on Aid Evaluation, OECD/DAC, Paris.

Diccionario Planeta de la Lengua Española Usual (1982).

Barcelona.

Echebarría, Koldo y Mendoza, Xavier (1999).

“La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público” en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Esman, Milton (1991).

Management of Dimensions of Development: Perspectives and Strategies, West Hartford, Kumarian Press, Inc. Connecticut.

Freeman, Howard y Solomon, Marian (1981).

“The Next Decade in Evaluation Research” en *Evaluation Research and Practice: Comparative and International Perspectives*, Robert Levine et al, Sage Publications, Beverly Hills.

Kelly, Gavin y Muers, Stephen (2002).

“Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform”, Strategic Unit, Cabinet Office http://www.strategy.gov.uk/files/pdf/public_value2.pdf

Management for Development Results, Second International Roundtable, Marrakech. (2004)

Promoting a Harmonized Approach to Managing for Development Results: Core Principles. <http://www.mfdr.org/documents/2CorePrinciples05Feb04.pdf>

Metcalf, Les y Richards, Sue (1993).

Improving Public Management, European Institute of Public Administration / Sage, Segunda edición,.London.

Moore, Mark (1998).

Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, Paidós, Madrid.

OECD/CAD (1991).

Principios de Evaluación de Asistencia para el Desarrollo, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.

UNICEF (1991).

Guía de UNICEF para Monitoreo y Evaluación: ¿marcando una diferencia?, UNICEF, Oficina de Evaluación, New York.

United Nations Population Fund. UNFPA. (2001).

Results-Based Management Orientation Guide, UNFPA Strategic Planning and Coordination Division, Office for Results-

Based Management. New York. <http://www.unfpa.org/results/index.htm>

Vedung, Evert (1997).

Public Policy and Program Evaluation, Transaction Publishers, New Brunswick.

Wholey, Joseph (1983).

Little, Brown and Company, Boston. *Evaluation and affective public management*. Parte I. "Gerencia efectiva". Parte II. "Lograr un acuerdo acerca de objetivos finales orientados hacia resultados, y de indicadores de desempeño". Little, Brown and Company, Boston.

Capítulo 2

LA ANTIPÁTICA PERO NECESARIA DEFENSA POLÍTICA DE LA TECNOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

FERNANDO FILGUEIRA

INTRODUCCIÓN¹

Las sociedades modernas han incorporado como un aspecto normal de su funcionamiento la generación, ordenamiento y puesta en disponibilidad de la información comprendida en las denominadas estadísticas públicas o nacionales. Si es cierto que las sociedades que aspiran a un futuro mejor requieren de una política de conocimiento, el desarrollo y perfeccionamiento de sistemas de estadísticas nacionales, sistemas de información sectoriales y sistemas de evaluación basados en dichos sistemas de estadísticas e información, deben ser vistos como una parte de ese propósito. Aunque generalmente la noción de política de conocimiento se atribuye exclusivamente a las ciencias y tecnologías duras, el rol que juegan las llamadas “tecnologías blandas” en tanto información básica para el conocimiento de la sociedad y orientación, tanto de la política pública como de los agentes privados, no debería minimizarse. En este sentido, una política de conocimiento implica antes que nada, una política de Estado, una política que defina metas y objetivos de largo plazo, que sea capaz de sostenerla con la continuidad necesaria, que asegure su implementación así como el financiamiento requerido para cumplir esas metas. El éxito en la creación de sistemas de información estadística, sectorial y de evaluación en América Latina, ha sido desigual, y en términos generales, modesta. Brasil, México y Chile se mencionan como algunos de los pocos países que se están aproximando a la creación de sistemas de estadísticas nacionales, aunque lejos aún de sistemas de evaluación integrados,² mientras que en la mayor parte de la

¹ Esta introducción se basa en las reflexiones de Filgueira, C. (2005).

región es dudosa la aplicación del concepto de “sistema” a un conjunto disperso de instituciones públicas débilmente conectadas entre sí, superpuestas y descoordinadas y, con frecuencia, carentes de recursos financieros y humanos suficientes. Parecen existir obstáculos de diferente naturaleza si se quieren enfrentar los desafíos de crear un sistema integrado y razonablemente abarcador de las estadísticas nacionales, sectoriales y de evaluación. Para superar esos obstáculos no parece suficiente dejar librado el desarrollo del sistema a las iniciativas particulares que pueden adoptar los organismos a cargo de las estadísticas. Al contrario, parece imprescindible definir una política explícita e intencional directamente dirigida al mejoramiento de las estadísticas nacionales, los sistemas de información sectoriales y al desarrollo y uso de sistemas de evaluación. Debe, en definitiva, propenderse a una tecnocratización del Estado y sus políticas.

Estos sistemas de información y evaluación y la construcción de estadísticas nacionales, poseen puntos de contacto, pero se diferencian claramente de los normalmente considerados saberes disciplinarios. Si bien los diferentes sectores del Estado poseen saberes que les son propios a sus cometidos, y si bien dichos saberes alimentan la definición de indicadores y sistemas de evaluación, el objetivo último del Estado es el de crear sistemas de información que trascien-

² El caso Chileno es tal vez el que más ha avanzado en este sentido, presentando no sólo el Sistema de control y gestión de presupuesto por resultados y el Sistema de seguimiento de programación gubernamental sino también un importante desarrollo sectorial de los sistemas estadísticos, de información y evaluación. México, por su parte, ha desarrollado recientemente el Sistema de evaluación de metas presidenciales, al igual que Brasil, que también ha desarrollado el Sistema de evaluación de metas plurianuales. Con avances importantes también deben destacarse desarrollos en los sistemas de evaluación y seguimiento de Costa Rica (SINE), Colombia (SINERGIA) y en menor medida Uruguay (SEV). Tanto estos últimos países como otros de menor desarrollo en sus sistemas de información y evaluación presentan el esqueleto formal y muchas veces el nombre y léxico de sistemas de evaluación e información, pero en rigor, sus políticas públicas, con contadas excepciones, carecen de sistemas de registro sectorial y estadísticas adecuados, ausencia de integración real de las múltiples fuentes de información y, más importante aún, carecen de una cultura de evaluación estratégica.

dan, aún cuando se apoyan, a estos saberes disciplinarios. Muy especialmente el Estado debe desarrollar sistemas de indicadores y de evaluación que muchas veces se contraponen a los intereses y preferencias de los operadores disciplinarios. Ni los banqueros deben definir sus propios parámetros de evaluación o los de la política económica, ni los médicos, ni los maestros y pedagogos evaluar monopolícamente las políticas de salud y educación. Tampoco son los especialistas en gestión la solución a la pobreza técnica de nuestros Estados y de nuestra acción en políticas públicas. La construcción de estadísticas sectoriales y nacionales, y el uso de las mismas basadas en una cultura de evaluación apoyada en métodos e indicadores estandarizados es la construcción de un lenguaje y la definición de un contrato técnico y democrático al interior del Estado y entre este y sus ciudadanos.

1. LOS DOS DÉFICIT DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LATINOAMERICANAS: DEMOCRACIA Y TECNOCRACIA³

Existe un amplio reconocimiento por parte de analistas de las más diversas orientaciones políticas y académicas respecto a uno de los grandes déficit de la forma en que se producen políticas públicas en las naciones latinoamericanas. Se ha hablado y tipificado dicho déficit de diversas maneras: déficit democrático, fallas de representación, autoritarismo, centralismo, verticalismo, ausencia de voz y falta de transparencia y *accountability* vertical y horizontal.⁴ No todas las expresiones se refieren al mismo fenómeno, pero todas ellas

³ Existe, a mi juicio, un tercer déficit en los Estados latinoamericanos de tipo burocrático. Burocrático en el sentido weberiano del término. No me adentraré en esta área ya que requiere un amplio debate con el nuevo gerencialismo público y con los viejos debates sobre clientelismo y patrimonialismo. Sólo cerrar, entonces, una idea para otro documento. Los tres déficit de la región, en lo que hace a sus estados y acciones, son de tipo democrático, tecnocrático y burocrático. La gerencia social orientada a la producción de valor público debe entonces combinar en forma adecuada dosis mayores de democracia, gobierno técnico, y gobierno normativo en la producción y ejecución de las acciones del Estado.

⁴ Ver en este sentido los trabajos de Collier y Levitsky (1994); Filgueira, F. *et al* (2005).

poseen un denominador común: la idea de falta de participación y decisión de la población, ciudadanía y/o beneficiarios en los sistemas de toma de decisión y contralor de las políticas públicas o acciones del Estado.⁵

Los procesos de democratización nacionales, descentralización territorial e incorporación de actores de la sociedad civil a diversos niveles de la toma de decisiones de las políticas públicas de los Estados, se entienden como intentos de mejorar la cantidad y calidad del componente democrático en la hechura de las políticas públicas de nuestros Estados.⁶ La suerte de estos procesos y el grado en el cual estos logran efectivamente mejorar dicha cantidad y calidad democrática están abiertos a escrutinio y debate, pero lo que no lo está es la inhabilidad de tales rumbos y nortes en la transformación de nuestros sistemas políticos y la forma en que creamos, mantenemos, administramos y transformamos la acción estatal. A lo sumo, surgen algunas voces disidentes que alertan sobre los riesgos de sobrecarga de demandas a sistemas políticos bajamente institucionalizados y frágiles en sus capacidades fiscales y de gestión. Lo que sí se produce más claramente es el llamado de atención sobre los inmediatismos que pueden generar estas modas democratistas, y el impacto negativo de las mismas sobre la necesaria maduración de las políticas y sobre la capacidad de los Estados de ordenar, diferir y postergar demandas.⁷

Frente a esta realidad de la agenda política y de políticas públicas latinoamericanas, resulta al menos sospechosa la ausencia de menciones y propositores que elijan defender, no ya el componente democrático de la hechura de nuestras políticas, sino su componente tecnocrático. Debe entenderse que abogar por la democracia de las políticas públicas y por la tecnocraticidad de las

⁵ Para una revisión de la bibliografía sobre el fracaso democrático y republicano de la región puede verse Filgueira, F. (2002).

⁶ Para una identificación y quiebre analítico de los componentes del déficit democrático ver Filgueira y Rossel (2005).

⁷ El clásico trabajo de Huntington (1968) ya advertía sobre este riesgo. Para una revisión sobre la literatura del "overload" ver Filgueira C., Filgueira, F. Lijtenstein y Moraes (2005).

mismas, no son posturas contradictorias, y no lo son por que refieren a funciones diferentes para etapas diferentes de la hechura de dichas políticas. En tanto el problema de la democracia se orienta esencialmente a definir los fines deseables y a elegir la forma en que dichos fines deseables se traducirán en esfuerzos fiscales y organizacionales concretos, la tecnocraticidad se encuentra enfocada fundamentalmente al problema de la eficacia y eficiencia de los medios para alcanzar tales fines. Claro está que esta distinción tan simple de plasmar en papel, es extremadamente compleja de dirimir en la realidad, en donde ciertos fines son medios para otros fines y muchos instrumentos y medios están cargados de valores, preferencias e intereses políticos sustantivos. Sin embargo, creo que es importante reconocer que, al menos analíticamente, la democracia debiera encontrar su función primordial en la definición de fines y de valores que articulan, limitan y dan sentido a los medios, en tanto que el componente tecnocrático debe hacerlo preferentemente en el espacio que remite a los problemas de eficiencia y eficacia de dichos medios. El déficit tecnocrático al que hago referencia remite a la baja incorporación de saberes técnicos, sistemas de información y de mecanismos de evaluación en la definición y transformación de nuestros instrumentos de acción estatal.

Existe otra función fundamental en donde tecnocracia y democracia son dimensiones complementarias de la hechura de las políticas públicas: aquella que remite a la construcción de sistemas de comunicación entre élites, gestores, políticos, grupos de interés y población. El debate democrático y la validez de las preferencias de los individuos, actores políticos y corporaciones requiere de espacios de comunicación eficientes en producir significados compartidos (Schwartzman, 1996). Esto no debe confundirse con producir unanimidades y consensos automáticos. Por el contrario, posiciones discrepantes y aun abiertamente contrapuestas requieren, si han de llegar a una resolución democrática de sus diferencias, de reglas de juego compartidas y de lenguajes compartidos. Parte de dichas reglas y lenguajes debe provenir de los criterios técnicos con que se definen, miden y analizan los problemas sociales, económicos y políticos en una comunidad.

Así, actores corporativos del mundo empresarial y del trabajo pueden discrepar sobre qué debe hacerse respecto al déficit fiscal, pero ya rara vez discrepan sobre la forma en que se mide dicho déficit, y comparten también algunos consensos básicos respecto a cómo este déficit se vincula a otros problemas económicos. Y cuando no lo comparten, apoyan sus afirmaciones en datos sobre los que sí comparten su naturaleza esencial y sus formas de medición: gasto, inflación, deuda, etc.

Los problemas centrales de la región en lo que refiere a la calidad de sus políticas públicas no es meramente su déficit democrático, de hecho, es en esta área en donde creo que más hemos avanzado; sino su déficit tecnocrático. Se ha argumentado que las dictaduras y regímenes burocrático-autoritarios del pasado pecaban de tecnocratismo. Esto es tal vez el mayor mito y falacia adosada en nuestro discurso político sobre la historia regional. Son contadísimas las situaciones en donde los autoritarismos hicieron predominar lógicas tecnocráticas. Por el contrario, diversas formas de clientelismo, patrimonialismo, particularismos, voluntarismos y ritualismo caracterizaron a la hechura de las políticas públicas en el pasado latinoamericano. Esto es cierto en regímenes autoritarios tradicionales, populistas, burocrático-autoritarios y también claro está, democráticos. No debe confundirse el discurso antidemocrático y antipolítico de las dictaduras con acción racional con arreglo a fines (tal en definitiva una forma básica de definir la acción tecnocrática).

Ahora bien, es verdad que existieron algunos países, y en algunos casos algunos sectores de políticas de algunos países, que sí parecen haber elegido en el pasado un sesgo aparentemente tecnocrático. Algo similar puede decirse de buena parte de los países del exbloque soviético. Aquí sí grandes teorías eran invocadas y espacios insulados con fuerte componente técnico eran generados para administrar los asuntos del Estado y su acción pública. Pero este tipo de tecnocracia pretendía gobernar sobre la doble naturaleza de la política pública y sus receptores: los fines y los medios. Allí sí estamos en presencia de una tecnocracia que socaba (o directamente ignora) el componente democrático deseable de toda acción estatal. Los técnicos no son, en estas aventuras, profesionales especializados en definir y debatir las virtudes relativas de diversos medios, son especialistas también en definir las finalidades deseables para las comunidades. No son inte-

ligencia al servicio del Estado y su acción, no son actores responsables y potencialmente responsabilizables de la eficacia y eficiencia de su accionar; son *intelligentzia* que reclama para sí el **monopolio del saber en la definición de fines y medios** (que, claro está, muchas veces terminan pareciéndose demasiado a las preferencias individuales de ellos y sus sectores inmediatos de apoyo). Es claro que cuando hablo de la deseabilidad de incrementar el tecnocratismo de la hechura de las políticas públicas, no me refiero a esta última alternativa. Pero bien se me puede preguntar entonces, a qué me refiero con tecnocracia. ¿No es el término en sí mismo claro? ¿No indica la idea la noción de “gobierno de los técnicos”? Casi, pero no. Argumento que por tecnocracia, en el sentido positivo que aquí le asigno, debe entenderse la capacidad de la “técnica y de los criterios y productos técnicos de gobernar parte de los procesos de toma de decisiones en políticas públicas”. Pues bien, a qué parte me refiero, entonces. Presento aquí los espacios específicos en donde creo que la tecnocracia debe estar fuertemente presente y donde hoy existen enormes déficit regionales:

- ❖ Los criterios técnicos deben ser centrales en el gobierno de las innovaciones y transformaciones de los sistemas de políticas públicas que no se vinculan a una modificación de los fines de las políticas públicas y deben ser complementarios al gobierno democrático en aquellas innovaciones que sí afectan los fines de las políticas públicas. Es difícil pensar en la importancia de definir un currículo bilingüe si no se conoce adecuadamente la realidad de socialización en el lenguaje de las poblaciones a ser beneficiadas. Es inútil defender la necesidad de transformar e incrementar la atención materno infantil sin conocer los perfiles epidemiológicos de dicha población y los recursos, procesos y productos que en ese momento ya están efectivamente operando en los sistemas de protección materno infantil. Las innovaciones, y especialmente las innovaciones de pública notoriedad están cargadas de política coyuntural, de intuiciones, intereses y voluntarismo. Los ministros y presidentes buscan dejar sus marcas, y desarrollan para tal fin una tendencia natural a decir que están haciendo algo diferente a sus predecesores. Generalmente, las innovaciones están asociadas a una percepción más o menos generalizada de que algo no está funcionando bien o de que no se están logrando los resultados deseados en alguna área. Dicha percepción es muy diferente

a un diagnóstico sistemático sobre la base de datos estandarizados. Saber que los vecinos se encuentran molestos con la instalación en su barrio de comedores populares, es diferente que saber que sólo el 15%, pero un muy vocal 15%, está molesto, o saber que las razones no son el comedor en sí mismo sino el impacto sobre el valor de sus propiedades, a diferencia de otros que declaran estar molestos por el incremento de personas en situación de calle usando sus jardines y plazas para dormir mientras esperan la apertura del comedor. No es lo mismo sentir que la repetición escolar es muy alta, que decir que es superior en un 30% a la década anterior, o que se ha mantenido estable a pesar de que se ha incorporado población más pobre al sistema, o que la mayor parte de la misma depende de inasistencia, mala conducta o aprendizaje. Señalar las altas tasas de mortalidad infantil en los hijos de madres adolescentes nos da pocos insumos para la acción. Entender si las mismas se concentran en zonas rurales o urbanas, debido a bajo peso al nacer o enfermedades postneonatales, nos dice mucho más. Muy esquemáticamente estos ejemplos sugieren la diferencia entre percepciones, intuiciones, y constataciones gruesas vrs. diagnósticos detallados y sistemáticos orientados a servir innovaciones en políticas públicas (Filgueira F; Mancebo y Rossell, 2005).

- ❖ Los criterios técnicos deben gobernar la producción, sistematización y difusión de información que desde el Estado se ofrece para el debate político. Esto no suprime otros criterios y formas de producción y difusión de información (criterios de relevancia pública, de posicionamiento político de gobierno y actores, de mercado, de denuncias respecto al irrespeto de reglas formales e informales de convivencia, de preferencias), así como otros actores que la puedan generar (partidos políticos, periodistas, organizaciones de la sociedad civil). Pero le compete al Estado ofrecer un conjunto de informaciones (con y sin sistemas de contralor y auditoría externa) estandarizadas, continuas y crecientemente legitimadas que ofrezcan parámetros técnicos al debate público. Dicha producción no puede ser *ad-hoc*. Esto es, el Estado no debe publicar aquella información que el gobierno de turno está interesado en remarcar (aún si la misma ha sido respetuosa en su construcción y validación de criterios técnicos adecuados)

para la aprobación o la *advocacy* de una política en particular. Esto también va a suceder, y no es en sí mismo negativo. Pero la base informacional que brinda el Estado a los actores políticos y a la población en general no es una política de gobierno, es una política de Estado. La arquitectura de estos sistemas de información, estarán necesariamente entrecruzadas por intereses políticos diversos, pero el corazón que regula la producción de dicha información debe ser técnico (más complejo es definir el gobierno técnico que define la difusión de la misma). Demasiadas veces un gobierno decide colocar en la agenda temas de reforma sin poseer y haber difundido los elementos centrales de una evaluación diagnóstica adecuada. Demasiadas veces el Estado y los actores políticos discuten sobre la necesidad de incrementar el crédito a microempresas cuando no se sabe o no se comparten informaciones comunes acerca de cuantas microempresas existen, su capital de giro y el número de personas que en ellas trabajan. No me estoy refiriendo aquí a la necesidad planteada en el primer punto de conocer lo que se quiere cambiar, sino a la otra función fundamental de los sistemas de información y su rol en gobernar procesos de tomas de decisiones: la creación de parámetros informacionales compartidos que permitan entablar diálogos y debates entre los diferentes actores del sistema.

- ❖ Los criterios técnicos y sus productos deben incrementar su peso en el gobierno cotidiano de la toma de decisiones en materias de asignación de recursos y formas de implementación. El 80% de las decisiones que toman los organismos y agentes gubernamentales están fuera del escrutinio y participación de la sociedad civil en términos cotidianos. Si bien las grandes transformaciones y algunas innovaciones específicas o problemas evidentes adquieren un espacio en la agenda pública, el día a día del gobierno no lo hace, y enfrenta, a sí, la evaluación popular en las instancias electorales. En el día a día predominan las lógicas administrativas e incrementalistas, en donde la mejor predicción de una política en el momento uno es esta misma política en el momento cero. Ahora bien, dichas decisiones poseen diversos soportes de legitimidad e insumos para arribar a la decisión. Algunos son de corte administrativo y automático, otros se basan en opiniones de expertos del área, otros en intuiciones de operadores del sistema,

otras en presiones de operadores en diferentes niveles del sistema y algunas, las menos, en datos estandarizados y sistemáticos, cuya legitimidad no depende de quien emite el juicio, ni tampoco de las reglas de agregación de voluntades, sino del método técnico de conocimiento por el cual se arriba a determinado juicio.⁸

- ❖ La decisión de extender o adoptar una innovación o de suprimir o cerrar una forma de hacer las cosas debiera gobernarse por una combinación de democracia, saberes especializados del sector y sistemas técnicos de evaluación. La gran contribución de los modelos de evaluación de impacto y evaluación de resultados es que obliga a los gestores a pensar como siempre debieran pensarse las políticas públicas: como acciones instrumentales con arreglo a fines, y por tanto como hipótesis de intervención que pueden ser puestas a prueba y evaluadas. Considere el lector las siguientes preguntas. ¿Debe un gobierno extender la modalidad escolar de tiempo completo? ¿Es recomendable desarrollar una política de circunscripción masculina? ¿Es preferible gastar dinero en programas de reconversión laboral o en creación de empleo básico subsidiado directo? ¿Debe modificarse la canasta básica de medicamentos a ser subsidiada por el gobierno? Estas preguntas suenan extrañas, y sin embargo, el debate se da muchas veces en estos términos. Lo que a estas preguntas les falta es su dimensión instrumental, su ¿para qué? (Mokate, 2000). ¿Debe un gobierno extender la modalidad escolar de tiempo completo **para incrementar la igualdad de egreso**? ¿Es recomendable desarrollar una política de circunscripción masculina **para incrementar la prevención en las enfermedades de transmisión sexual (ETS)**? ¿Es preferible gastar dinero en programas de reconversión laboral o en creación de empleo básico subsidiado directo **para cubrir las necesidades básicas de la población en contextos de crisis**? ¿Debe modificarse la canasta básica de medicamentos a ser subsi-

⁸ Apoyado en la idea de paradigmas de Kuhn (1971), Hall (1993) establece un interesante abordaje al problema de la políticas públicas estableciendo períodos de paradigma normal, de crisis paradigmática y de revoluciones paradigmáticas en las políticas públicas. En la primer fase de un paradigma de políticas públicas, el grueso de las decisiones no pasan a la agenda pública ni a la arena política con mayúscula.

diados por el gobierno **para disminuir la prevalencia de enfermedades respiratorias y digestivas en niños menores de cinco años?**

Pues bien, una vez formuladas las preguntas de esta manera, la permanencia o no de un programa, la extensión e institucionalización de una innovación reciente en algún instrumento de una política, o la adaptación de un programa piloto a escala nacional, no debiera ser decidida sin una adecuada evaluación técnica relativa a si dicha hipótesis de intervención es efectivamente cierta. En muchos casos esto no es necesario, ya que existen diversos estudios pasados y en otros países que demuestran la validez de la misma. Aún en estos casos, no debemos olvidarnos de las molestas preguntas de tipo técnico: ¿son los contextos de aplicación similares?, ¿es el problema diagnosticado de similar naturaleza?, ¿son los recursos estatales, materiales, humanos y organizacionales comparables?. Ello nos permitirá evitar la importación acrítica de experiencias desarrolladas en otros contextos, para otras necesidades y con otros recursos, y sorprendernos luego de que los mismos no dieran los resultados esperados. Ahora bien, formular la pregunta en términos instrumentales es el primer paso para incrementar el gobierno técnico de las políticas públicas. Nótese que dicho primer paso requiere de un proceso político que no admite a la tecnocracia como eje central: la definición de metas deseables, priorizadas sobre otras. El segundo paso es utilizar y legitimar procedimientos de evaluación que permitan realizar inferencias causales informadas sobre si fue o no mi acción la que permitió una modificación en la realidad que yo pretendía cambiar. Existen tres modelos predominantes para realizar dichas inferencias: el saber especializado del sector y sus practicantes, los modelos gerencialistas de análisis cualitativos que combinan saberes sectoriales con ingredientes de las teorías de las organizaciones y los modelos de evaluación de impacto inspirados en las tradiciones experimentalistas, cuasiexperimentales y de manipulación estadística de datos cuantitativos. La primera ruta predomina más o menos formalizada en nuestros Estados y políticas sectoriales: los médicos opinan sobre si el programa funcionó, los maestros determinan si una innovación fue exitosa, o si un viejo instrumento de la política es positivo. La segunda modalidad ha sido menos extendida pero se ha tornado crecientemente utilizada. Los estudios de caso de innova-

ciones, las evaluaciones cualitativas de logros en base a percepciones de actores y ejercicios cualitativos con beneficiarios y operadores son hoy moneda mucho más corriente que ayer. La tercera modalidad, salvo recientes y contadas excepciones, brilla por su ausencia. Y ello se debe en buena medida a un problema político: las corporaciones y sus actores y saberes no están dispuestas a admitir evaluaciones estandarizadas con metodologías fuera de su control ni a aceptar resultados legitimados por procedimientos que no son inherentemente disciplinarios. Por su parte las modalidades gerencialistas han sido preferidas por *joint-ventures* de financiadores y ejecutores de políticas con evaluación desde el financiador, en donde dicho financiador no depende del éxito sustantivo de la innovación para su legitimación, sino de la apariencia y consenso en torno al éxito de dicha acción de financiador, ejecutor y, en algunos casos receptor directo. Pero debe recordarse que la acción pública estatal no es una suma de saberes disciplinarios, ni una sociedad de prestamistas y acreedores, ni una mera ecuación de poderes e intereses- el Estado toma decisiones y realiza acciones orientadas por un principio de eficacia y eficiencia general que debe poder traducirse intersectorialmente y para la población en su conjunto. La base última de este contrato es democrática, un medio privilegiado para que el Estado cumpla con su parte del contrato es tecnocrática: la capacidad de medir y evaluar el impacto de su acción.

- ❖ Los criterios técnicos y sus productos deben gobernar la producción de una *lingua franca*⁹ entre e intra políticas públicas que sustituya o al menos complemente la actual *lingua franca* de estas organizaciones: el reglamento y la norma administrativa. También esta línea franca debe permear el discurso que hoy predomina desde el Estado y sus gobiernos hacia la población, basada en deseos, intenciones, valores y preferencias. Los actores en diferentes niveles de una política sectorial parecen ponerse de acuerdo sólo cuando se cita un reglamento, decreto o norma administrativa. Los ministros y legisladores parecen “dirimir.” y posicionarse retóricamente en su

⁹ Toda organización posee dialectos o aún lenguajes diferentes. La necesidad de una lengua franca es evidente en tanto permite la traducibilidad de unos a otros principios que organizan los diversos lenguajes de una organización (legal, político, técnico, disciplinario, etc.).

accionar a partir de deseos, intenciones, promesas y esperanzas, ancladas en valores y metas normativas últimas acerca del bien público. Estas dimensiones, tanto la administrativa intramural como la política extramural no deben desaparecer, pero la comunicación cotidiana en la babel organizacional del Estado debe ser la de la eficacia y eficiencia de los medios, no la de los sistemas normativos y reglamentarios ni la de los deseos, intenciones y preferencias valorativas. Las primeras están para limitar las acciones legítimas del Estado, no para dinamizar su creación, ni administrar gerencialmente sus complejidades. Las segundas son indispensables para encender la innovación, pero insuficientes para evaluarlas. Es el lenguaje de los indicadores, las metas, los productos, los porcentajes, los índices de calidad y las relaciones costo-eficiencia las que deben articular el lenguaje cotidiano. El lenguaje de las reglas, las normas, los requisitos, los permisos, y los escalafones debe hacerse presente a la hora de definir estructuras organizacionales generales, adecuación legal, auditorías de ejecución, etc. En tanto, el lenguaje de la política con mayúscula, el del poder, de los valores, las utopías, los fines últimos, debe estar presente en el debate legislativo, en la retórica indispensable del político y la población, en la delimitación de fines deseados y esfuerzos comprometidos. Pero es en el consenso construido en torno a metas empíricamente referidas y a sistemas de evaluación sistemáticos y compartidos, que el Estado se enfrenta a sus reales posibilidades y limitaciones, y por tanto, donde define sus sistemas de prioridades de gestión dados ciertos fines establecidos como deseables, y es tal, por tanto, el lenguaje que debe predominar. El lenguaje de los recursos escasos es el lenguaje de la evaluación técnica.

Ahora bien, esta fuerte defensa del componente tecnocrático en la hechura de las políticas públicas y de la acción estatal, puede haber dejado en el lector la sospecha (tal vez correcta) de un radicalismo tecnocrático fuera de lugar. Fuera de lugar por inadmisibles desde un punto de vista democrático y fuera de lugar por impracticables desde un punto de vista de realismo político. Pero, en mi defensa, diré que la inadmisibilidad e impracticabilidad de esta postura sólo es plausible si no se consideran tres elementos que han estado en mi argumentación en forma más o menos explícita y sobre los que me extenderé más adelante.

En primer lugar la incorporación de saberes y criterios técnicos en la toma de decisiones de las políticas públicas no es un acto temporalmente singular, sino un proceso iterativo en donde el poder, los intereses y los aprendizajes de los actores darán el veredicto final. El proceso mediante el cual el saber técnico se hace presente en las políticas públicas implica una trabajosa ingeniería de muchos años, mediante la cual las políticas empiezan a registrar en forma administrativa algunos medios y resultados básicos, para luego avanzar en la construcción de indicadores, y luego avanzar hacia la consolidación, difusión y uso de indicadores y estudios.¹⁰ Cada uno de estos pasos no es meramente técnico, sino esencialmente político. Tal como señalan Sabelli y Fernández (1999), la existencia del registro no es lo mismo que la del indicador, ni tampoco es esto similar a la articulación de éstos en un sistema de información y menos aún a su incorporación en el sistema complejo de toma de decisiones estratégicas. El siguiente diagrama sugiere las etapas y maduración que de alguna manera marcan la genealogía que va del registro a su uso en sistemas de toma de decisiones (ver figura 1).

Figura 1
Pirámide evolutiva del proceso de incorporación de saberes técnicos a las políticas públicas



Fuente: Fernández (2005), tomado de Sabelli; Fernández y Pérez (1999), modificado por Sabelli sobre un diseño original de Paez Urdaneta (1992).

¹⁰ Un estudio de caso reciente sobre la ingeniería e impacto político de los procesos de incorporación de modelos estandarizados de medición y evaluación en políticas públicas puede verse en Filgueira y Lorenzelli (en prensa).

En segundo lugar el riesgo temido de que la técnica colonice más allá de lo deseable la hechura de las políticas públicas, es un problema político que debe ser considerado pero no por ello tenido como inevitable. En todo caso, en el área de las políticas sociales, que es la que aquí más nos interesa, el problema en la actualidad no es la colonización técnica de áreas que debieran encontrarse en el espacio de la norma administrativa o en la arena política. Sino la colonización política (la menos de las veces democrática) y administrativista de espacios de decisión en donde debieran predominar los criterios técnicos e instrumentales basados en sistemas estandarizados de información y evaluación.

Finalmente, y esto nos lleva al siguiente punto, la construcción de los sistemas de información y evaluación no debe asimilarse a la actividad académica y científica. Este tipo de actividad posee sin duda una raíz común con la idea de tecnocracia, pero se construye en forma radicalmente diferente. El gestor de los sistemas de información y evaluación, no construye considerando sólo “el método científico”, lo hace debiendo tomar en consideración los insumos y constreñimientos de la política y de los sistemas administrativos en donde operan las políticas y acciones estatales (Filgueira y Lorenzelli, en prensa).

2. LÓGICAS, PRINCIPIOS Y COMPONENTES DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 LAS LÓGICAS COMBINADAS DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS

El uso de la ciencia, las técnicas cuantitativas y cualitativas y los datos deben reconocer para ser útiles para las políticas sociales tres lógicas diferentes y muchas veces contradictorias o contrapuestas: la lógica técnica de la ciencia, la lógica administrativa de la política y la lógica política de la política (ver figura 2). A diferencia del cientista social en la universidad o en actividad de investigación, el cientista social que debe contribuir a la construcción de sistemas de información de políticas públicas y de Estado, debe reconocer los límites e insu-

mos administrativos de las políticas como constitutivos en su accionar, así como incorporar y valorar las posturas, poderes, intereses y saberes de los actores directamente vinculados a la política en cuestión.

- ❖ La científico-social orientada a la sistematización de información, construcción de conceptos y análisis. La ciencia y la metodología de las ciencias sociales en particular son un elemento clave en la creación y consolidación de sistemas de información. Pero ello no quiere decir que el analista situado como asesor de políticas públicas debe considerar las lógicas y requisitos de la ciencia en forma aislada. Existen limitantes e insumos administrativos y políticos que si son obviados tornan fútil el trabajo de base científica.
- ❖ La lógica política que opera en la producción, transformación e implementación de políticas y programas sociales basada en los actores, sus intereses, poderes y saberes. Los indicadores que seleccionamos y el uso que les damos en los sistemas de información de las políticas públicas no son opciones científicas puras. Los mismos están cargados de contenidos normativos y de una definición, algunas veces implícita, otras veces explícita, sobre lo que se debe recordar, lo que se puede olvidar y sobre cómo se debe recordar. La experiencia de construcción del sistema estandarizado de evaluación de aprendizajes, o la creación del monitor educativo de primaria, que veremos más adelante, son dos ejemplo claros de cómo los límites y las posibilidades de los sistemas están fuertemente delimitados por los actores involucrados en la prestación y administración del servicio. En rigor un sistema de información es útil si el mismo es utilizados por los prestadores y tomadores de decisión, así como por los beneficiarios y la población en general. Ello sólo es posible si los indicadores seleccionados son considerados “válidos” o legítimos.
- ❖ La lógica administrativa basada en normas y en registros informativos necesarios para el funcionamiento legal de los sistemas. Al técnico de los sistemas de información le gustaría contar con una gran cantidad de información para realizar sus análisis y frecuentemente escuchamos sus quejas acerca de la falta de fuentes adecuadas para poder construir los sistemas de información. Ahora bien, un formulario de 20 páginas para cada maestro al inicio

de cada trimestre resulta administrativamente inviable y coloca una carga insostenible en quienes prestan el servicio. Asimismo, por diversas razones, existe información de corte confidencial, o información que no puede ni debe ser solicitada a riesgo de generar distorsiones y conflictos, cuando no desconocimiento liso y llano de la ley.

Figura 2
Lógicas para situar la evaluación orientada a alimentar las políticas sociales



Fuente: Elaboración propia

En definitiva, todo buen sistema de información es un sistema que en su base respeta los preceptos básicos de la construcción científica, reconoce e incorpora los saberes, poderes e intereses de los actores involucrados y se apoya en sistemas de registros que siendo necesarios administrativa y técnicamente no sobrecargan innecesariamente a la organización o política. Por su parte, en sus usos, un buen sistema de información es aquel que respeta los límites de uso que las técnicas y procedimiento científicos permiten desarrollar, que es apropiado y respetado como parámetro para la toma de decisiones de los actores y para la evaluación estratégica en el mediano y largo plazo y que produce resultados e informes que resultan de utilidad para la gestión administrativa cotidiana y de corto plazo de los centros, subsistemas y sistema de política pública. La buena gestión de la información orientada a las políticas públicas articula estas tres lógicas, sin que una de ellas domine a las demás.

2.2 PRINCIPIOS Y COMPONENTES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA MIRADA TÉCNICO-POLÍTICA

LA EVALUABILIDAD DE LOS PRINCIPIOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Toda política pública, en sus diferentes etapas de efectivización posee una serie de hipótesis que la sustentan (ver figura 3). Todas estas hipótesis son susceptibles de evaluación empírica, y debieran por tanto estar acompañadas de sistemas de información que permitan dicha evaluación. En un nivel muy básico podemos pensar que las políticas públicas, cuando asignan recursos, lo hacen, entre otras consideraciones en base a hipótesis de ajuste a principios de equidad y justicia (sean estos cuales sean). Procuran también, en la definición de procedimientos y acciones maximizar el ajuste a principios de eficiencia interna (la capacidad de transformar recursos en productos) y procuran que los productos, regulaciones y servicios que dicha acción estatal crea, se ajuste a principios de eficacia concreta e impacto agregado sobre el orden y bien público (sea este definido de la manera que los actores lo prefieran).

Es posible evaluar si la cobertura y monto de las jubilaciones se ajustan al principio de justicia de derecho privado adquirido, o si lo hacen a principios de necesidad básica, o a principios de derechos adquiridos en modelos de solidaridad intra e intergeneracional. Es también posible identificar si la distribución del gasto escolar respeta los aportes fiscales de diferentes regiones (en tanto principio de justicia federalista), o si es mayor en las zonas más pobres (en tanto principio de igualación de oportunidades). Diferentes sociedades y sistemas políticos valorarán uno u otro tipo de principios de justicia, pero ello no quiere decir que no se pueda constatar, dada una cierta asignación de recursos, generación de productos y prestación de servicios, si dichos principios están siendo respetados. Cuando un grupo organizado defiende una medida de aumento de pensiones por el índice medio de salarios, invoca la idea de que ello es necesario para incrementar la igualdad o para garantizar un ingreso mínimo que mantenga a la tercera edad fuera de la pobreza. Dada una estructura de pensiones altamente estratificada y concentrada en los trabajadores otrora formales, esta forma de gastar el dinero no garantiza ni el primer ni el segundo objetivo de justicia

esgrimido. Posiblemente sí respete un tercer principio, y es que quien más aportó durante su vida activa, más debe recibir en su retiro. Un sistema de información e indicadores robusto y compartido informa sobre la legitimidad de las invocaciones a principios de justicia que el Estado, los políticos y los actores sociales esgrimen cuando plantean sus opciones de asignación de gastos y recursos.

Asimismo, es posible que las ONG argumenten que ellas son más eficientes, que el Estado en transformar recursos en productos y servicios. Un buen sistema de información acordado en relación a la asignación del gasto y a qué productos y servicios se deben generar, permite contrastar dicha opinión sobre la mayor eficiencia interna de un tipo u otro de institución de prestación.

Finalmente, y más allá del debate que ONG y Estado puedan tener sobre aspectos de eficiencia interna, estas pueden argumentar que ello es irrelevante, y que lo importante es que por ejemplo las escuelas administradas por ONG enseñan mejor a sus alumnos que las administradas por los municipios. Si se alcanza un acuerdo sobre indicadores de aprendizaje (por ejemplo test estandarizados) dicha afirmación también puede ser puesta a consideración de la evidencia.

Si los maestros creen que la repetición en primer grado favorece el aprendizaje de los niños con bajos niveles de rendimiento, y que no incentiva el abandono escolar, mientras las organizaciones de padres o los pedagogos creen lo contrario, ello puede dirimirse apelando a opiniones, saberes disciplinarios, intuiciones o casos específicos, o puede hacerse en base a sistemas de evaluación experimentales y cuasiexperimentales que, apoyados en información estandarizada, ofrezcan respuestas sobre tal desacuerdo.

Figura 3
Operaciones de la política pública y principios que la orientan



Fuente: Elaboración propia

CONSENSOS PARA LA EVALUABILIDAD: LENGUAJE, MONEDA Y CONTRATO

En suma, los principios de justicia y equidad, de eficiencia interna y de impacto pueden ser puestos a prueba. Claro que para ello se requiere de tres consensos fundamentales entre los actores: por un lado es necesario acordar qué ingredientes de una política medir. Esto implica un ejercicio político y no meramente técnico. Qué recordar y qué olvidar es siempre una acción política. En la medida en que no se puede medir todo, deben priorizarse ciertos registros y ciertos indicadores sobre otros. Esta operación contará obviamente con criterios técnicos, pero éstos no son los únicos que se harán presentes. Los intereses y poderes de los actores, así como sus saberes y convicciones enfatizarán ciertos indicadores por sobre estos. En segundo lugar, es importante llegar a acuerdos sobre cómo se mide, especialmente en lo relativo al problema de qué aspectos observables y mediales representan qué conceptos sustantivos de interés de una política pública. En efecto, es debatible qué aspectos observables representan qué tipo de conceptos. Por ejemplo ¿es la repetición un adecuado indicador

de aprendizaje?, ¿es el número de antibióticos entregados en los puestos de salud un adecuado indicador de resolutivez? ¿es la satisfacción del usuario de un servicio un adecuado indicador de calidad del servicio?

Estos dos primeros consensos son esenciales, ya que solamente de producirse serán los resultados que arrojan los indicadores considerados legítimos por parte de la comunidad de una política pública (políticos, ejecutores, beneficiarios, técnicos, etc.). El tercer y último consenso refiere a las formas legítimas de evaluación y sus metodologías. El estudio de caso, el análisis organizacional y gerencial, el saber disciplinario específico de los operadores de los sectores y las metodologías de evaluación ancladas en los modelos estadísticos y experimentales se harán presentes, se combinarán y disputarán espacios de legitimidad diversos. Ninguno de estos tres consensos se construye mediante criterios técnico puros. La política, la negociación, el poder de las partes, la legitimidad procedente de una forma de hacer las cosas (qué medir, cómo medir, cómo evaluar), los límites administrativos y los objetivos cambiantes de las políticas públicas se combinan en procesos de largo aliento para ir tejiendo estos consensos. Consensos que serán, por otra parte, necesariamente imperfectos, plagados de áreas grises y aún en abierta contradicción, y necesariamente dinámicos.

Existen tres metáforas que permiten ilustrar esta trabajosa construcción de consensos:

- ❖ *La idea de contrato* técnico-político-gerencial definiendo que insumos deben ser considerados a la hora de tomar desciciones.
- ❖ *La idea de una moneda* común definiendo equivalencias de valor público entre acciones diversas, aspectos y etapas diferentes del procesos de generación y evaluación (técnica, política y normativa) de las políticas públicas.
- ❖ *La idea de una lengua franca* que combina, a partir de algunos signos con contenido semántico compartido, las multiplicidades de dialectos que pueblan la babel de una política pública (lógicas políticas, administrativas y políticas, saberes disciplinarios diversos, niveles de ejecución

diferentes, sectores organizacionales específicos, actores de la comunidad de la política pública diferentes).

En definitiva, construir e incorporar capacidad técnica en el Estado requiere del desarrollo de dispositivos de traducibilidad y orientación de la acción mutuamente referida entre los diversos actores de una política pública. Tal empresa no es una empresa neutra, es siempre una empresa cargada de valores, mediada por intereses y dirimida por poder, legitimidad y persuasión.

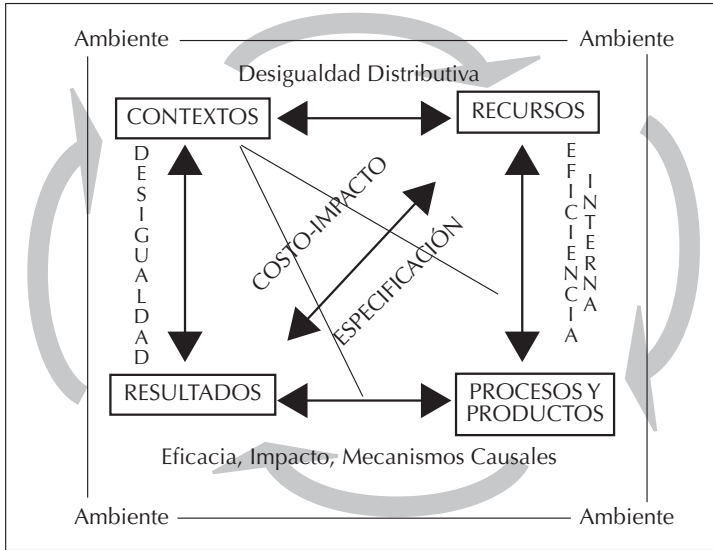
3. LAS FORMAS DE LA EVALUACIÓN Y LAS FORMAS DE LA VALIDEZ DE LA EVALUACIÓN: TÉCNICA AL SERVICIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Toda política pública opera dentro de un ambiente general y se efectiviza en una multiplicidad de contextos sociales, políticos y económicos (Figura 4). Asimismo toda política posee un conjunto de recursos de poder, económicos y de capital humano que utiliza para desarrollar procesos que a su vez producen bienes, servicios y regulaciones. Finalmente, toda acción del Estado pretende afectar en algún sentido o dirección la realidad sobre la que opera. Este esquema básico permite diagramar el proceso de generación de políticas públicas y las diferentes operaciones de evaluación que se pueden construir en y entre sus nodos articuladores. En primer lugar toda política pública debiera poder medir y clasificar, de acuerdo a una serie de criterios, los contextos en los que opera (por ejemplo el riesgo sanitario de los municipios para una política de salud, o el contexto socioeducativo de una escuela para la política educativa), los recursos materiales y humanos con los que cuenta, los productos y servicios que genera y, claro está, los resultados sociales y económicos que son de interés de dicha área o política (la mortalidad infantil en salud, la repetición y el aprendizaje en educación, la criminalidad en el área de seguridad policial, la tasas de empleo en el área económica, etc.).

Debe quedar claro que estos resultados no son en su totalidad derivados de la política en cuestión. Deben ser medidos, no porque ellos impliquen o permitan en forma automática una atribución de impacto a la acción de la política, sino porque son el objeto de la

política. Pero además de considerar cada nodo del espacio de producción de una política pública, es posible establecer formas de evaluación en donde se combinan indicadores de los diferentes nodos. Así, cuando combinamos contextos con resultados podemos evaluar niveles de desigualdad social (*outcome inequality*). Por ejemplo, podemos preguntarnos si las zonas de menores ingresos presentan resultados educativos poco o muy inferiores a las zonas de ingresos medios, o si las escuelas con niños de madres bajamente educadas repiten mucho más o menos que otras escuelas, o si las zonas de alta fecundidad presentan mayores tasas de mortalidad infantil y cuán grande es dicha diferencia, etc., etc.).

Figura 4
Ambiente general de la política pública

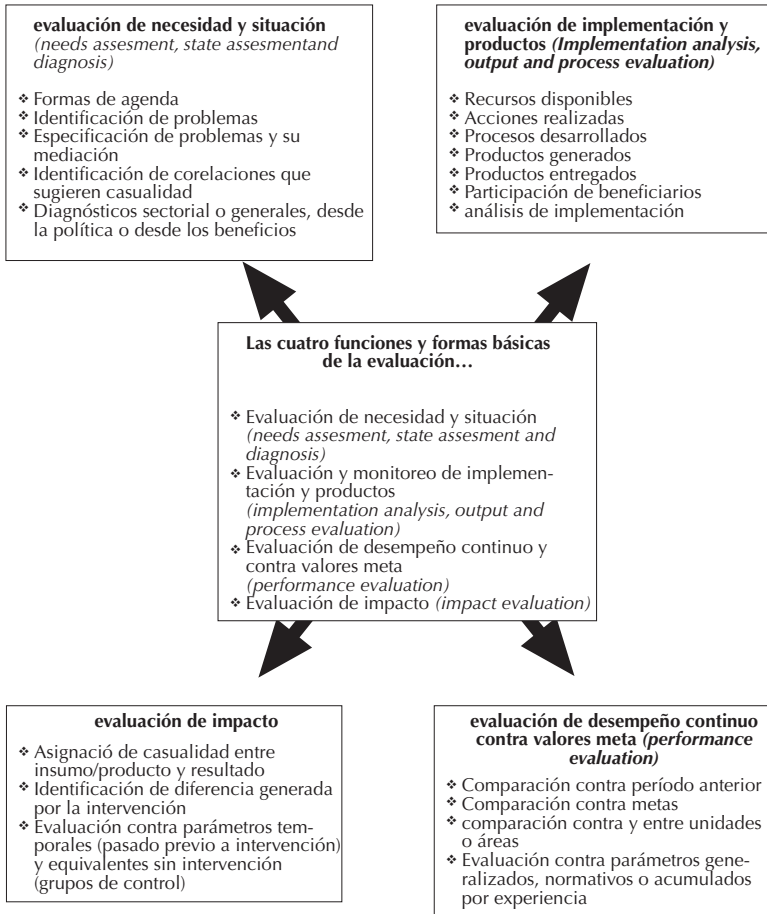


Fuente: Elaboración propia

Podemos también combinar los contextos socioeconómicos en donde sobran las políticas con los recursos que a estas zonas se asignan, permitiendo una evaluación de desigualdad distributiva (*input inequality*), o combina los contextos con los productos y procesos (*policy output inequality*). Es posible también evaluar la forma en

que recursos se convierten en productos para evaluar la eficiencia interna de una política, y es, finalmente, posible evaluar la forma en que recursos y productos se transforman y transforman resultados, ubicándonos entonces en el área de la evaluación de impacto (*impact evaluation*). Agregando un poco más estas diferentes formas de evaluación arribamos a cuatro formas básicas de evaluación con diferentes subtipos al interior de cada una de ellas. La evaluación de necesidad o evaluación diagnóstica puede combinar elementos de contexto, recursos, procesos y productos y resultados, o concentrarse en algunos de estos aspectos de la política. Un mapa georeferenciado de pobreza y desigualdad es un insumo que cae dentro de la evaluación diagnóstica. Si el mismo se combina con un mapa de servicios, también estamos en el espacio de la evaluación diagnóstica, pero con énfasis en modelos de *“output inequality”*, si por otro lado se la combina con indicadores de resultados específicos de una política estamos en una evaluación diagnóstica de *“outcome inequality”*. La evaluación de tipo monitoreo de procesos y productos puede remitirse tan sólo a su identificación o cuantificación de servicios, rentas o productos entregados, o puede combinarse con indicadores de recursos para avanzar en una evaluación de monitoreo atenta a los problemas de eficiencia interna. La evaluación de resultados se concentra generalmente en los indicadores meta de un sector y política, en tanto que la combinación de recursos y cuando combinamos procesos y productos con resultados procuramos evaluar el impacto de una política.

Figura 5
Funciones y formas básicas de la evaluación



Fuente: Elaboración propia

La figura arriba presentada ofrece estas modalidades básicas de evaluación y las funciones y tipos de indicadores que las componen. Tal vez la más abarcativa de todas estas formas es la evaluación diagnóstica la cual en general combina elementos de contextos, recursos, productos y resultados y lo hace en mucho casos en forma

meramente descriptiva, pero en otros establece en su análisis pretensiones de inferencia causal, intentando entender no solo cuáles son los problemas sociales a solucionar, sino cuales sus posibles causas.¹¹ Este tipo de operación diagnóstica —la que sugiere relaciones causales— si bien rara vez cuenta con la metodología de evaluación de corte experimental, es fundamental a la hora de definir temas de agenda, necesidades de innovación y tipos de innovación. Por su parte las evaluaciones de monitoreo e implementación se encuentran más cerca de la lógica descriptiva y administrativa, y resultan claves como insumos que problematizan y permiten mejorar problemas de eficiencia interna, así como garantizar transparencia y responsabilización por el gasto público.

Una nota aparte merece la distinción entre las llamadas evaluaciones de resultados y las llamadas evaluaciones de impacto. Las primeras remiten (aunque la forma de denotarlos sea engañosa) al problema de los resultados relevantes a las metas de un área sectorial o de una política pública, pero no, como señaláramos, a la atribución causal de acciones de la política y efectos sobre la población. Esta asignación de causalidad sólo se puede realizar combinando los indicadores de recursos y resultados, o de procesos y productos y resultados. La forma en que dichas evaluaciones deben ser realizadas ha sufrido, en el último tiempo un importante cambio, esencialmente positivo. Crecientemente los modelos experimentales puros y modelos cuasiexperimentales extremadamente cuidadosos respecto a la inferencia de causalidad o la atribución de impacto, son reconocidos como la forma más adecuada de abordar estas preguntas (si bien aún son pocas las experiencias desarrolladas).¹² Ello es bienvenido, y agrega, corrige y complementa las evaluaciones de corte gerencial, aquellas que realizaban atribuciones simplistas en base correlaciones simples de recursos, productos y resultados, y aquellas que se apoyaban en saberes disciplinarios. Ahora bien, esta nueva tendencia, apoyada en la influencia de las agencias multila-

¹¹ Sobre los problemas de inferencia causal en que muchas veces caen los diseños de investigación no experimentales apoyados en la manipulación estadísticas, véase la excelente revisión de Lieberson (1985).

¹² Ver sobre la deseabilidad y lógica de la evaluación de tipo experimental y cuasiexperimental Cook y Campbell (1979) y más recientemente Shadish, Cook y Campbell (2004).

terales de crédito, no debe hacernos olvidar que la tarea fundamental de la técnica, la estadística y los sistemas de evaluación va mucho más allá que la acción de evaluar impacto de programas y proyectos. Hacer mediciones antes y después de una intervención y construir grupos de control y tratamiento es sin duda útil, pero ello no sustituye, y lo que es más, difícilmente pueda hacerse adecuadamente, si no existen series históricas de datos estandarizados, de indicadores compartidos y legitimados que permitan medir los contextos, los recursos, los productos y sobre todos los resultados deseables de las políticas públicas. Las evaluaciones de impacto, y sus modalidades experimentales y cuasiexperimentales son una excelente noticia, pero no en tanto mecanismo *ad-hoc* de un programa de un año del Banco Mundial, sino en tanto práctica crecientemente continua, articulada al sistema de información en su conjunto y combinada con las otras diversas formas de la evaluación.

CONCLUSIONES

Los Estados latinoamericanos no se han caracterizado en el pasado ni por su democraticidad ni por su tecnocraticidad. Durante demasiado tiempo el discurso político y aún académico ha contrapuesto estos dos términos como antitéticos. He procurado argumentar a lo largo de este trabajo que lejos de ser antitéticos, en buena medida estas formas de hacer políticas públicas son complementarias, y en muchos casos una forma requiere de la otra. El debate político debe estar informado por la técnica y sus ingredientes y productos, debe reconocer en su elaboración y difusión las lógicas administrativas y políticas del Estado y sus políticas públicas.

Toda organización compleja, sea ésta pública o privada, que presta servicios, genera y distribuye productos o rentas, está sujeta a cambios en el ambiente, deterioros organizacionales, exigencias de eficiencia y eficacia. El grado en el cual las organizaciones complejas satisfacen estas exigencias varía. Para corregir y mejorar los productos y servicios de un productor y/o prestador existen dos mecanismos fundamentales: la salida y la voz. Tal como hace ya tiempo señalara Hirschman el que un cliente o beneficiario “salga” de un bien o servicio y lo procure en otra parte envía una señal a la organi-

zación en cuestión. En un sistema de competencia estas señales son poderosas y obligan a la organización a mejorar la cantidad, calidad o costo de su servicio. Una parte importante de las reformas en políticas sociales en la región han procurado justamente incrementar el componente de “mercado” y “competencia” de tal manera de generar mecanismos que incrementan el impacto de la “salida” sobre las respuestas organizacionales. Sin embargo, y tal como también señalara Hirschman (1970), la salida no es siempre un instrumento o mecanismo adecuado cuando lo que está en juego es la calidad y equidad de los bienes públicos. Si quienes salen son los miembros más poderosos, ricos y con capacidad de discriminar calidad, los que quedan, quedan presos en un sistema crecientemente deteriorado. Por otra parte, muchas veces quienes salen no dejan de aportar por la vía fiscal al Estado, con lo cual, a diferencia de una empresa, tal salida no siempre obliga a la organización estatal a mejorar su bien o servicio. Uno de los procesos más devastadores a los que asistió América Latina durante los noventa fue la creciente “privatización de hecho” de bienes públicos, en donde las elites compraron su salida, dejando a las políticas públicas huérfanas de defensores poderosos y en algunos casos de contribuyentes y bases fiscales.

El otro mecanismo por el cual se le hace sentir a las organizaciones nuevas exigencias y demandas relativas a cantidad y calidad es mediante la “voz”. Voz esencialmente colectiva y política. La cantidad y calidad de la “voz” depende de la existencia de instituciones y culturas democráticas existentes en el aparato estatal (elecciones, comisiones consultivas, participación de beneficiarios, sistemas de *accountability* vertical y horizontal diversos, etc.). La democratización del aparato estatal, la creciente presencia de procesos electorales y participativos en las unidades subnacionales del Estado, y la organización de la sociedad civil, contribuyen, o se espera que contribuyan, a mejorar la voz y su impacto sobre la cantidad y calidad de bienes públicos. Pero la voz también es ejercida preferencialmente por los más poderosos y organizados, y deteriora su impacto sobre demandas de equidad y eficacia, si no existen bienes públicos robustos que contribuyan a agrupar y activar coaliciones distributivas amplias.

Mercado y política, tienen sin duda un rol fundamental a cumplir. Pero ambos mecanismos no son suficientes ni operan en los

contextos actuales de la región en forma óptima. Existen importantes fallas de mercado y fallas de representación. Frente a este panorama, es importante recordar que además de la política y del mercado, se encuentra el Estado, no en tanto receptor de demandas, sino en tanto organización compleja con capacidades y debilidades propias, las cuales impactarán, eventualmente, en la cantidad, equidad y calidad de los bienes públicos que produce o contribuye a producir y distribuir. En este espacio, las capacidades técnicas, basadas en sistemas de información integrados y estandarizados, orientados estratégicamente a la dimensión instrumental de la política —su impacto— constituye uno de los grandes desafíos para poder imaginar un Estado latinoamericano más eficaz, eficiente e igualitario.

BIBLIOGRAFÍA

Collier, David y Levitsky, Steve (1994).

Democracy with Adjectives. Finding Conceptual Order in Recent Comparative Research, mimeo, Department of Political Science, Berkeley.

Cook, Thomas y Campbell, Donald (1979).

Quasi-Experimentation. Design & Analysis Issues for Field Settings, Houghton Mifflin Company, Boston/Dallas/London.

Hungtington, Samuel (1992 [1968]).

El orden político en las sociedades en cambio, Paidós, Buenos Aires.

(1991).

The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century, University of Oklahoma Press, Norman.

Fernández, José (2005).

El problema de la información del sector salud, Documento de trabajo, PNUD fondo de Población de Naciones Unidas, Montevideo.

Filgueira, Carlos (2005).

“Reflexiones sobre los Desafíos de la construcción de un sistema integrado de información estadística”, Documento de Trabajo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Montevideo.

Filgueira, Fernando (2002).

“Latin America: Society and Comparative Studies” en International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences, SSRN, UK.

Filgueira, Fernando y Rossel, Cecilia (2005).

“Desigualdad, pobreza y exclusión: impotencia, fatiga y asedio en las Democracias Latinoamericanas” en Crespo y Martínez (eds.) Política Latinoamericana (en colab.) Ed. Tirant lo Blanch, Madrid.

Filgueira, Fernando y Lorenzelli Marcos (en prensa).

“Sistema de Información y políticas públicas en la política de Asistencia Social del Municipio de San Pablo: un casamiento feliz entre innovación política y modernización gerencial” en Revista Brasileira De Administración Pública.

Filgueira, Fernando; Mancebo Esther y Rossel Cecilia (2005).

“Hacia un sistema nacional de indicadores para la educación: Evolución reciente y desafíos futuros”. Documento de Trabajo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Montevideo.

Hall, Peter (1993).

“Policy Paradigms, Social Learning and the State: The case of Economic Policy making in Britain” en Comparative Politics.

Hirschman, Albert (1970).

Exit, Voice and Loyalty. Responses to declines in Firms, Organizations and States. Harvard University Press, Cambridge.

Kuhn, Thomas. (1971).

La estructura de las revoluciones científicas, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Lieberson, Stanley (1985).

Making it Count. The Improvement of Social Research and Theory, University of California Press, Berkeley/Los Angeles/London.

Mokate, Karen. (2000).

Convirtiendo el 'monstruo' en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social, Documento de Trabajo del INDES I-23, Banco Interamericano de Desarrollo: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social Washington D.C.

Pierson, Paul (1993).

"When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change", *World Politics*, 45.

Przeworski, Adam; Alvarez, Michael; Cheibub, José y Limongi, Fernando (2000).

Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990. Cambridge University Press, Cambridge London New York.

Schwartzman, Simón (1996).

"Legitimidade, Traducoes e Controversias em Estatísticas Públicas", Presentado ante la Sociedad de Estudios Sociales de Ciencia y Asociación Europea para el estudio de la Ciencia y la Tecnología, Bielefeld.

Shadish, William; Cook, Thomas y Campbell, Donald (2004).

Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference, Houghton Mifflin Company, Boston/Dallas/London.

Capítulo 3

CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES SOCIALES PARA LA EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS

IGNACIO IRARRÁZVAL

INTRODUCCIÓN

Una buena parte de los sistemas de evaluación y seguimiento de programas sociales, como son la Matriz de marco lógico, análisis costo efectividad y otras alternativas, se basan en la formulación de indicadores ya sean de proceso, resultados, impactos y otras nomenclaturas posibles de considerar. Del mismo modo, la definición de indicadores es una herramienta que se utiliza frecuentemente para el control de la gestión de los programas sociales. En otras palabras, si bien los indicadores sociales no constituyen *per se* “el” sistema de evaluación y seguimiento de los programas sociales, en la práctica, los mecanismos de evaluación suelen basarse en agrupaciones de indicadores o constituyen la primera etapa del sistema de evaluación. Por lo tanto, es útil abordar en forma específica la revisión de algunos conceptos que ayuden a formular indicadores en forma más precisa y a comprender los aspectos que estos miden.

El objetivo de este capítulo es doble. Por un lado se presentan los conceptos básicos para definir y elaborar sistemas de indicadores sociales que permitan hacer evaluación y seguimiento de programas sociales.

Por otra parte, el capítulo introduce el concepto de focalización y lo vincula a la estrategia de “Protección Social”, la cual se ha venido instaurando desde los inicios de los años 2000. Del mismo modo, en el contexto de la protección social, se discuten los elementos

básicos de los sistemas de información de beneficiarios, evaluando hasta qué punto contribuyen a potenciar este tipo de políticas.

De esta forma, el capítulo se estructura en tres secciones; en la primera se describen los criterios para la construcción de indicadores, la clasificación de estos y algunos elementos que deberían contener las bases de datos que mantienen estas fuentes de información. El objetivo de esta primera sección es apoyar a los gerentes sociales en el proceso de construcción de indicadores sociales para la evaluación y seguimiento de los programas bajo su responsabilidad. Por su parte, en la segunda sección se define el concepto de focalización en el contexto de la estrategia de protección social, posteriormente se describen los componentes básicos de los sistemas de información sobre beneficiarios. En este caso, el objetivo de la sección es introducir a los gerentes sociales en los conceptos básicos de la estrategia de protección social y presentar la herramienta que más recurrentemente se utiliza en su implementación como son los Sistemas de información sobre beneficiarios. Finalmente, el capítulo termina en una tercera sección que analiza cuáles son los desafíos para la implementación de sistemas de indicadores para el seguimiento y monitoreo de los programas públicos y sociales.

1. INDICADORES SOCIALES

Tal como se señaló previamente, esta primera sección tiene como objetivo describir cuáles son los principales aspectos conceptuales y operativos en el proceso de definición de indicadores de monitoreo y seguimiento de programas sociales. En el tercer acápite de esta sección se plantean los principales elementos para construir un sistema de indicadores sociales.

1.1 CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES

El objetivo de construir un indicador es poder asociar una magnitud o una dimensión a una actividad o a un proceso.¹ Debe tenerse pre-

¹ Este apartado se basa en Lopez y Gadea (1992), en SONDA-FOCUS (1995) y en DIPRES (2004).

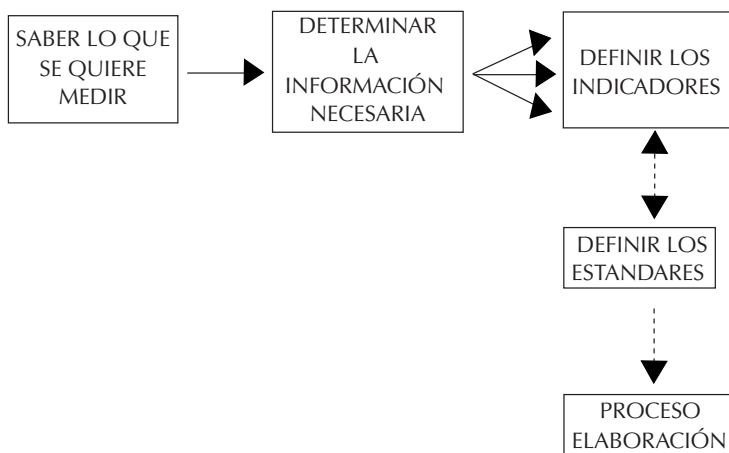
sente que por definición los indicadores sociales tratan de representar de una manera simplificada una realidad que es multidimensional o multicausal, por lo tanto, en la definición de un indicador siempre existirá un riesgo de simplificar la realidad. Cuando se relacionan dos o más variables a través de una suma o un cociente como puede ser el número de atenciones diarias por asistente social, se está expresando sólo un aspecto de la “productividad” o de la eficiencia de un determinado programa, sin embargo, poco se está diciendo respecto de los logros del mismo; por lo tanto, tal como se verá más adelante, es conveniente precisar previamente el tipo de indicador que se espera construir.

Si bien la mayoría de los indicadores se expresan en términos de magnitudes, estas pueden ser nominales u ordinales. Todo indicador entregará entonces información cuantitativa respecto al nivel de logro alcanzado por un programa, esto puede cubrir tanto aspectos cualitativos como cuantitativos.

Por otra parte, también es importante considerar que los indicadores nunca se construyen en forma aislada, sino que se elaboran para permitir comparaciones, ya sea respecto a la evolución dinámica de ellos respecto a sí mismos, con respecto a estándares definidos previamente o bien en relación a otros programas, proyectos o unidades territoriales.

Es decir, tal como lo plantean López y Gadea (1992), al construir un indicador debe asegurarse que este aporte una *dimensión descriptiva* con información sobre una determinada situación, pero también debe aportar una *dimensión valorativa* que permita apreciar los efectos producidos por una determinada intervención.

Figura 1
Secuencia para la construcción de indicadores



Fuente: elaboración propia

Tal como se puede observar en la Figura 1, y en base a los antecedentes previos, es posible plantear que el proceso de construcción de indicadores requiere de una secuencia de al menos tres pasos esenciales, y otros dos que tienen carácter complementario:

- ❖ Definir lo que se quiere medir: Para esto es conveniente formularse preguntas que apunten a precisar el sentido de lo que se quiere medir, bastará con conocer el número de atenciones de un determinado programa, para opinar sobre su eficiencia, o se requerirá comparar estas atenciones con el número de prestadores o, en una perspectiva más compleja será necesario evaluar hasta qué punto esas atenciones resuelven concretamente los problemas de las personas.
- ❖ Definir requerimientos de información: Una vez precisado lo que se quiere medir, surgirá inmediatamente la necesidad de saber si existe la información para implementar esas mediciones, o bien será necesario crear un mecanismo para recabar esa información. Por ejemplo, es posible que hasta la fecha no se haya creado un sistema de registro de las prestaciones de atención social considerando el profesional que la brinda, en ese caso habrá que definir

un formulario tipo para recoger esa información y eventualmente crear un registro automatizado.

- ❖ **Definir los indicadores:** Definir un indicador significa precisar varios parámetros entre los que están las variables que se utilizarán y cómo estas se relacionarán a través de una fórmula de cálculo, la unidad de medida, periodicidad de cálculo y otros aspectos adicionales. En la Tabla 1 se presenta una ficha resumen de uno de los más de 100 indicadores utilizados en el Sistema Nacional de Indicadores Municipales de Chile, esta tarea puede aparecer como tediosa pero es esencial para asegurar la consistencia y coherencia de un sistema de indicadores.
- ❖ **Definir estándares:** La definición de estándares se relaciona con definir criterios de comparación, los cuales pueden ser de carácter normativo o bien en base a la realidad de los resultados históricos de la unidad que se evalúa o bien en base a comparar el desempeño de unidades similares.
- ❖ **Proceso de elaboración:** El proceso de elaboración se relaciona con la obtención de la información, la preparación y centralización de los datos, y el cálculo de los indicadores como tal. Esto se detalla más ampliamente en el apartado tres de este capítulo.

Tabla 1
Ejemplo de ficha de definición de un indicador

Nombre indicador	Porcentaje de asistencia escolar comunal
fórmula	$(DAMM / DMMM) * 100$
Variable 1	<p>DAMM</p> <p><i>Nombre de Variable:</i> Asistencia media mensual establecimientos municipales.</p> <p><i>Operacionalización</i> Es la sumatoria de la asistencia media mensual de un año, la que se calcula para cada mes (sumatoria de la asistencia diaria dividida por el número total de días trabajados en el mes).</p> <p><i>Fecha de referencia</i> 31 de Diciembre</p> <p><i>Fuente</i> Ministerio de Educación</p> <p><i>Medida en:</i> Número</p>
Variable 2	<p>DMMM</p> <p><i>Nombre de Variable:</i> Matrícula media mensual establecimientos municipales de educación.</p> <p><i>Operacionalización</i> Número de matrículas promedio mensuales del total de establecimientos municipales del año correspondiente.</p> <p><i>Fecha de referencia</i> 31 de Diciembre</p> <p><i>Fuente</i> Ministerio de Educación</p> <p><i>Medida en:</i> Número</p>
Unidad de Medida	Porcentaje
Periodicidad de cálculo	Anual
Rango	0 a más (%)
Objetivo	Determinar el porcentaje de asistencia mensual promedio obtenido por los establecimientos educacionales municipales de la comuna para el año respectivo.
Resultado/Lectura	A mayor valor del indicador, mayor será el nivel de asistencia de los alumnos de colegios municipales de la comuna.

Fuente: www.sinim.cl

Finalmente, en el proceso de construcción de indicadores deben tenerse presente diversos criterios transversales de validez de los mismos

- ❖ **Validez:** la operacionalización entre datos y componentes corresponden conceptualmente a lo que se quiere medir, es decir, el indicador debe ser pertinente.
- ❖ **Confiabilidad:** tanto las fuentes y como los instrumentos, procesos de recolección de datos deben asegurar siempre la obtención de los mismos resultados
- ❖ **Sensibilidad:** debe identificar las variaciones en las escalas en las cuales se está midiendo

Adicionalmente, deberán tenerse presente criterios operativos que aseguren la viabilidad de la construcción de los indicadores; entre estos pueden citarse los que siguen:

- ❖ **Disponibilidad de la información:** lo ideal es que los indicadores se construyan en base a información existente, sin embargo en muchas oportunidades será necesario definir procedimientos para producir la información base. Por lo tanto, la aplicabilidad de un indicador no será inmediata.
- ❖ De acuerdo a lo anterior, deberá considerarse **cuánto tiempo** toma producir la información
- ❖ Finalmente, es esencial estimar **cuánto** cuesta producir la información.

1.2 CLASIFICACIÓN Y TIPOS DE INDICADORES

En la literatura de evaluación y monitoreo pueden encontrarse múltiples formas de clasificar indicadores, las cuales no son necesariamente excluyentes. A continuación se presentan algunas categorizaciones que pueden ser útiles para definir un sistema de indicadores, en todo caso la utilización de alguna de ellas dependerá de los objetivos que tenga la evaluación que desee implementar.

Al considerar la naturaleza de los objetivos que se buscan medir es posible distinguir cinco tipos de indicadores, estas categorías fueron utilizadas en la construcción del Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM) y están basados en la conceptualización previa de López y Gadea (véase figura 2):

- ❖ **Indicadores de estructura:** miden aspectos relacionados con el costo y la utilización de los recursos; por ejemplo disponibilidad de recursos, oferta de recursos. Estos indicadores no evalúan los resultados ni las actividades. Por ejemplo, el indicador número de doctores cada 10.000 habitantes, es prácticamente un dato para entender el contexto en el cual se puede desarrollar una intervención, pero en sí mismo no refleja el logro de un objetivo o el resultado de una intervención en términos de disminución de enfermedades o aspectos similares.

Dentro de este tipo de indicadores podemos encontrar indicadores de economía que muestran la relación entre los recursos utilizados respecto a los recursos disponibles, los cuales se utilizan generalmente para medir la capacidad para movilizar recursos, como por ejemplo la capacidad de cofinanciamiento.

También se pueden encontrar en este contexto indicadores de eficiencia, que expresan la relación entre los recursos físicos utilizados y los productos o resultados obtenidos. Por ejemplo, un indicador de gasto ejecutado mensual en un determinado programa, por sí mismo no nos aporta mayor información sobre el logro de resultados.

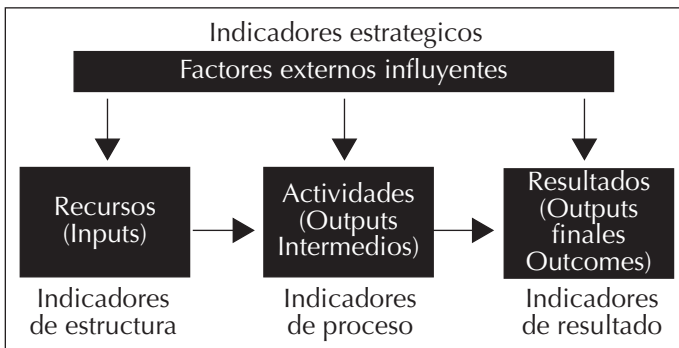
- ❖ **Indicadores de proceso:** estos indicadores miden el desarrollo de las actividades y su eficacia; es decir miden el grado de cumplimiento de los objetivos o actividades planteadas respecto a la población beneficiaria de un determinado programa. La eficacia no considera los recursos involucrados sino el logro de los objetivos, para esto se requiere que ellos estén bien definidos.

Dentro de la eficacia se incorporan regularmente indicadores de calidad del servicio o de satisfacción de los usua-

rios. Este aspecto se ha desarrollado en forma creciente en los últimos años a partir del trabajo original de Parasuranam, *et al* (1985), que considera cinco dimensiones de evaluación: fiabilidad o eficacia, capacidad de respuesta, seguridad o profesionalidad, tangibilidad y empatía.

Por ejemplo, un indicador de proceso puede ser el tiempo medio de atención al paciente o número de personas en lista de espera; reflejan los resultados que se han logrado respecto al uso de los recursos, pero no aportan antecedentes respecto a la resolución final de los problemas de las personas. En otras palabras, la duración de una consulta médica puede ser más o menos larga, pero lo que le importará al paciente es la resolutividad de la misma. Del mismo modo, puede que un beneficiario se manifieste como satisfecho después de haber participado en un programa de capacitación en microempresa, pero esta respuesta puede estar ligada a que los docentes fueron amables y estimulantes, pero finalmente no logró aumentar las ventas de su emprendimiento.

Figura 2
Diferentes tipos de indicadores



Fuente: Tomado de López y Gadea (1992).

- ❖ **Indicadores de resultados:** Miden el grado de eficacia logrado por las acciones de los componentes de un determinado programa o intervención. Por su naturaleza, los indicadores de resultados son indicadores de eficiencia, puesto que expresan la relación entre los recursos físicos utilizados y los productos o resultados obtenidos, también pueden ser indicadores de eficacia, ya que miden los resultados específicos respecto a la población objetivo.

Algunos indicadores de resultados pueden ser: número de asistentes a exposiciones /mes, número de casos resueltos en un mes, nivel de cobertura de inmunizaciones en la población escolar. Si bien todos estos indicadores reflejan el logro de las acciones planificadas, en la práctica no se conoce en el fondo cual es el impacto final en las personas; ya que la exposición puede haber tenido muchos asistentes pero estos no la comprendieron, o puede haberse logrado un buen nivel de cobertura en la vacunación de la población escolar pero estos se contagiaron de todos modos por otras vías. Por esta razón, algunos autores distinguen entre indicadores de resultado e indicadores de impacto.

- ❖ **Indicadores de impacto:** Estos reflejan cómo se soluciona el problema en el largo plazo, en el fondo, cuál es el nivel de resolución de la necesidad que generó la intervención.² En la metodología de la matriz de marco lógico los indicadores de impacto se relacionan con el propósito del programa. Son indicadores de impacto; el nivel de rendimiento de la población escolar, la mortalidad infantil y otros.
- ❖ **Indicadores estratégicos:** Los indicadores estratégicos, también llamados de caracterización, permiten dimensionar diversos fenómenos que, sin estar directamente relacionados con los programas o intervenciones que se están planificando tendrán una incidencia en la determinación de los resultados o impactos finales. Se trata de factores externos a los programas pero que influirán en sus resultados. Por ejemplo, algunos indicadores estra-

² En la nomenclatura utilizada por el Ministerio de Hacienda de Chile; se distingue entre indicadores de resultados intermedios, e indicadores de resultados finales o de impacto.

tégicos que pueden incidir en los programas pueden: ser porcentaje de población rural de la comuna, estructura etaria de la población, nivel de pobreza de la población objetivo, situación de la inmigración y otros.

Como se puede desprender de esta primera tipología descrita, las categorías de indicadores no son excluyentes y dependiendo del uso o programa que se quiera evaluar, un indicador podrá ser considerado de una forma u otra. Por ejemplo, en un programa de superación de la pobreza, el indicador de nivel de pobreza, considerando el número de familias cuyos ingresos no alcanzan a cubrir la canasta básica de alimentos, podrá ser considerado como un indicador de impacto. Sin embargo, para otro programa de alfabetización de adultos el indicador de pobreza podrá ser considerado como un indicador estratégico. En la tabla 2, se presentan algunos ejemplos de indicadores utilizando la tipología descrita para el caso de un programa educativo y otro de reducción de la pobreza.

Tabla 2
Ejemplos de indicadores para programas sociales

Tipo de indicador	Programa educativo	Programa de reducción de la pobreza
Estructura	alumnos/profesor	Nº hogares pobres/asistentes sociales
Proceso	asistencia media	Nº de postulantes a subsidios sociales
Resultado	% niños que egresan de educación	cobertura de grupos vulnerables en programas sociales
Impacto	nivel de escolaridad rendimiento escolar	nivel de pobreza
Estratégico	nivel de ruralidad	estructura poblacional

Fuente: elaboración propia

La situación de la “Emergencia Social” en Argentina, en el año 2002, provocó una importante redefinición de programas sociales que operaban a esa fecha, los cuales fueron reorientados a los segmentos de pobreza, para pasar a ser programas socialmente protegidos. Parte de esa redefinición, que contó con el apoyo del Banco

Interamericano de Desarrollo, significó la definición de un sistema de indicadores de gestión de los programas cuyos principales indicadores se presentan a continuación y aparecen ejemplificados en la tabla 3:

- ❖ **Indicadores de proceso:** Orientados a mantener un seguimiento de la implementación de las actividades del programa.
- ❖ **Indicadores de focalización:** Dada la preocupación por la situación de pobreza, se definieron indicadores que analizaran la capacidad de los programas para enfocarse en la población en situación de pobreza (focalización potencial/focalización efectiva). En el contexto de la emergencia social este indicador pasó a ser de gran importancia.
- ❖ **Indicadores de gestión:** Permiten estimar la magnitud de las coberturas y cumplimiento de metas para un período en referencia, para operacionalizar adecuadamente estos indicadores se definieron metas físicas trimestrales, prestaciones, bienes o servicios, beneficiarios y efectores.

Tal como se verá en la próxima sección, y como es propio de los programas de protección social, también se definieron indicadores para hacer seguimiento al cumplimiento de las contraprestaciones que se definen como requisitos de acceso a los programas.

- ❖ **Indicadores financieros:** Finalmente, los indicadores financieros se definieron para controlar el ritmo y cumplimiento de los desembolsos comprometidos.

Tabla 3
Ejemplos de indicadores Consejo de Coordinación
de Políticas Sociales-Argentina

Tipo de indicador	Programa de Mejoramiento de Barrios	Familias inclusión social
Proceso	Avance real/Avance esperado en tareas	Demanda potencial/ Cantidad de centros de recepción para realizar inscripciones
Focalización	Composición regional de las familias beneficiarias	Composición regional de las familias beneficiarias
Gestión	Apertura de proyectos en licitación/ meta programada	Beneficiarios según padrón en relación a la demanda potencial
Financieros	Montos erogados Costos unitarios Gastos operativos	Montos erogados Costos unitarios Gastos operativos

Fuente: Elaboración Propia

Tal como se puede concluir de este acápite, existen diversas nomenclaturas o tipologías de indicadores, las cuales podrán ajustarse de acuerdo a los requerimientos de los usuarios, lo importante será precisar los objetivos para construir los indicadores y la coherencia interna de los mismos.

1.3 SISTEMA DE INDICADORES

En este acápite se presentan diversos conceptos y antecedentes que pueden ser de utilidad cuando se estime necesario construir un sistema de indicadores de evaluación y seguimiento que opere en una plataforma informática.

Por lo tanto, en primer lugar se describirán algunos aspectos operativos de carácter general para después describir los componentes esenciales que debiese tener el diseño lógico de este.

Algunas decisiones que se deben considerar en forma previa a la construcción de sistemas de indicadores se refieren a:

- ❖ **Indicadores individuales o índices agregados:** Cuando se crean indicadores individuales que expresan aspectos puntuales, siempre podrá existir la necesidad de combinarlos

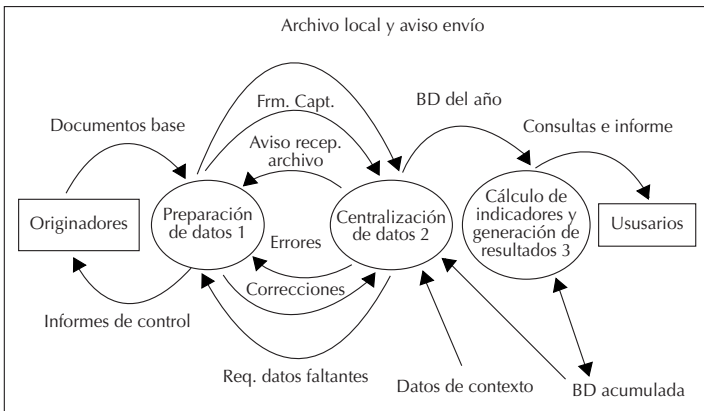
en un índice, que expresa de manera simplificada una realidad multidimensional. En este proceso será necesario tomar la decisión de cómo agruparlos ya sea utilizando ponderaciones arbitrarias o bien ponderaciones derivadas de pesos estadísticos a partir de métodos multivariados.

- ❖ **Cómo comparar indicadores que tienen distintas unidades de medida:** Al decidir combinar indicadores individuales en índices que los agrupan, existirá la necesidad de tener que realizar operaciones aritméticas con información que se presenta en distintas unidades de medida. Por ejemplo, un índice que evalúa la calidad de un curso de capacitación puede combinar la nota de evaluación del profesor, con la asistencia y la disponibilidad de material de apoyo, dado que cada uno de esos indicadores se expresará en distintas unidades de medida es necesario hacer una estandarización de los indicadores, ésta puede ser a través de puntaje "Z"³ o en base a los valores mínimos y/o máximos observados en la población estudiada.
- ❖ **Conveniencia de definir umbrales o *benchmarking*:** Tanto en el caso de los indicadores individuales o los índices agregados podrán definirse umbrales normativos en base a juicio de expertos, o umbrales relativos que comparen el desempeño de las distintas unidades de análisis con las cuales se está trabajando.

De acuerdo a la experiencia del autor en la construcción de un sistema de indicadores municipales y en sistemas de información sobre beneficiarios de programas sociales, en términos del diseño lógico de un sistema informático que administre este sistema, será necesario desarrollar varios procesos, tal como se muestra en la Figura 3.

³ La estandarización en base a Puntaje Z de los valores originales de cada variable, se realiza de acuerdo a $Z = (x - \xi) / \delta$ en donde (x) es el valor de la variable, (ξ) promedio y (δ) desviación estándar.

Figura 3
Diagrama de funciones principales de un sistema de indicadores



Fuente: SONDA-Focus (1995).

A. PREPARACIÓN DE DATOS

Este proceso significa que los originadores de la información; programas sociales, proyectos, municipalidades u otras unidades de análisis, deben generar archivos computacionales de acuerdo a una cierta estructura, los que deben ser transmitidos por algún sistema electrónico para ser recibidos por algún sistema de captura que revise los errores básicos que pueda tener la información original. El sistema de recepción de información debe emitir informes de control que reflejen problemas en la preparación de los datos.

B. CENTRALIZACIÓN DE DATOS

En este proceso y sus funciones asociadas, los datos son centralizados y validados para conformar con ellos una única base de datos con información de todas las variables requeridas. En el caso de datos erróneos se deberá solicitar el reenvío de éstos, lo mismo debe ocurrir respecto a datos faltantes.

C. CÁLCULO DE INDICADORES Y GENERACIÓN DE RESULTADOS

Existirá un conjunto de procesos que permitirán calcular indicadores e índices a partir de los datos reunidos en el proceso previo de centralización de datos y que permita despliegues y/o informes.

Adicionalmente, deberán definirse dos aspectos que tendrán implicancias prácticas. Por un lado, será necesario considerar cual será la periodicidad de integración de los datos, la que puede ser mensual, semestral o anual. Esta decisión dependerá del grado de dificultad que tengan los generadores para producir la información básica y la efectiva capacidad de seguimiento que tengan las instituciones. Otro aspecto de interés que se debe definir se refiere a las restricciones de acceso que pueden tener algunos usuarios para obtener información parcial o total de los indicadores de monitoreo y seguimiento de los programas con los que se trabaja.

2. FOCALIZACIÓN

La palabra focalizar proviene del inglés (*to focalize*) y significa centrar, concentrar, dirigir. Por lo tanto, para efectos de la política social, focalizar consiste en dirigir la entrega de los bienes y servicios de un determinado programa o proyecto social a una población precisa de beneficiarios. Esta población beneficiaria puede definirse en términos de sus características etarias (niños, jóvenes, adultos mayores), condiciones de localización, étnicas u otras características asociadas a las personas o grupos de personas. Sin embargo, el criterio más recurrente de focalización es el socioeconómico que se centra en grupos de pobreza o vulnerables.

De acuerdo a lo anterior, y tal como se verá más adelante, en la implementación de una estrategia de focalización, se requiere necesariamente de instrumentos que permitan asegurar el logro del objetivo esencial, que consiste en llegar al grupo o población objetivo,⁴ para ello se definen indicadores sociales que permiten focalizar los recursos en forma categórica según las características de la población, o bien se definen índices de focalización que combinan una diversidad de variables socioeconómicas e indicadores parciales de carencias socioeconómicas que permiten finalmente la identificación individualizada de hogares o personas.

⁴ Para los lectores que les interese profundizar en las lecciones obtenidas a partir de la implementación de estrategias de focalización de programas sociales en países en desarrollo, se recomienda revisar: Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J. (2004) *Targeting of transfers in developing countries. The World Bank.*

Por lo tanto, en esta sección se presenta la construcción de indicadores sociales, ya no necesariamente vinculados a procesos de evaluación de programas, sino más bien al apoyo de implementación de una estrategia de intervención con un objetivo preciso que es la protección social de los grupos vulnerables de la sociedad. Para esto, la sección comienza con una breve descripción del contexto y las características de la estrategia de protección social, para después centrarse en lo que son los Sistemas Unicos de Información de beneficiarios y los índices asociados.

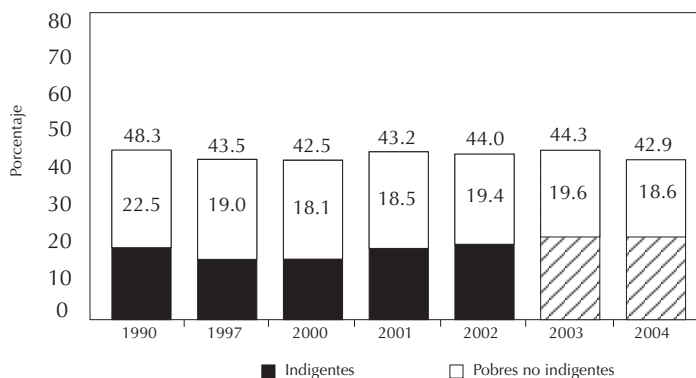
2.1 ESTRATEGIA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Es posible señalar que la estrategia de protección social (PS), se formaliza en Latinoamérica a partir de tres elementos básicos.⁵

Por una parte, a fines de la década de los noventa en América Latina, se comienza a visualizar que, a pesar de que el continente muestra considerables logros en términos de indicadores sociales básicos, en la práctica existen todavía importantes segmentos de la población que viven en condiciones de pobreza crítica (Gráfico1). Efectivamente, al revisar las cifras que entrega el Panorama Social de América Latina 2002-2003, se puede observar que, entre los años 1990 y 2000, en todos los países analizados del subcontinente (18), se constatan trayectorias positivas de mejoramiento en indicadores tales como esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, analfabetismo, acceso a agua potable y saneamiento. Sin embargo, al revisar las cifras de pobreza e indigencia para el mismo período, se aprecia que a nivel promedio de Latinoamérica sólo se ha logrado una leve mejoría, y en particular cinco países muestran retrocesos y otros tres que muestran estancamiento en los niveles de pobreza(Gráfico 2). En suma, a pesar del progreso socioeconómico observado, la pobreza sigue siendo un problema de magnitudes relevantes.

⁵ Esta sección está tomada de Irarrázaval (2004).

Gráfico 1
América Latina : evolución de la pobreza e indigencia del PIB
per cápita 1990-2004
(Porcentaje de personas)



Fuente: Panorama Social de América Latina 2004(CEPAL).

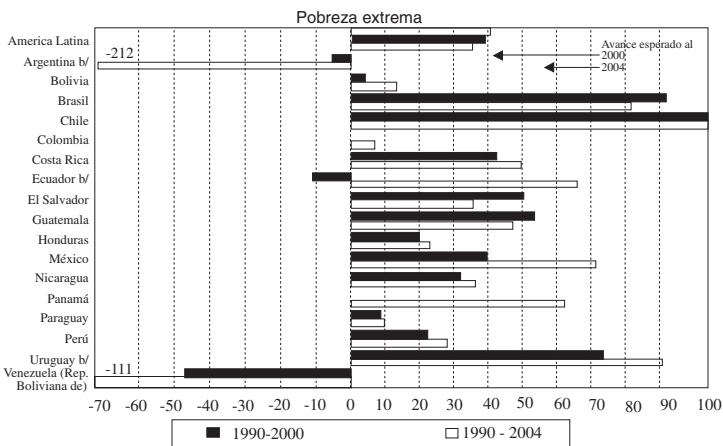
En segundo lugar, al elemento anterior se unen las dificultades derivadas de los efectos de la “crisis asiática”, que en Latinoamérica generó diversos episodios de inflación, inestabilidad macroeconómica y en definitiva una menor capacidad potencial del Estado para cubrir las demandas sociales de la población. Tal como lo menciona la CEPAL (2004), la evolución del gasto público en 18 países latinoamericanos en la década de los noventa se caracterizó por un importante aumento de los recursos del gasto social.⁶ Este crecimiento se atribuye a un importante esfuerzo que hicieron los países por elevar la fracción del PIB destinada al gasto social, con el fin de compensar la reducción en los ingresos fiscales producto del menor dinamismo que muestran las economías. Particularmente, la desaceleración de la economía y la contracción del PIB produjo un freno en la expansión del gasto social a partir de 1998. Debido a estos hechos, los países comienzan a dar mayor prioridad a áreas estratégicas del gasto social, y las organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial comienzan a defi-

⁶ El gasto social promedio aumentó de US\$ 342 a US\$ 540 entre 1990-1991 a 2000-2001.

nir condicionalidades para el otorgamiento de sus préstamos, consistentes principalmente en asegurar el financiamiento y operación de “programas sociales protegidos”, orientados a cubrir las necesidades básicas de las personas de escasos recursos.

Un tercer elemento que incide en la consolidación de esta iniciativa, es el impulso que toman los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio, apoyados por los 191 estados miembros del sistema de Naciones Unidas. Justamente, el primer objetivo del milenio, establece que los países se comprometen a “reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a U\$1 por día” y a “reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre”. Tal como se aprecia en el gráfico 2, para el año 2004 el promedio de países latinoamericanos no había logrado el avance esperado a un nivel suficiente en el logro del primer objetivo del milenio.

Gráfico 2
América Latina (17 países): porcentajes de avance en la reducción de la pobreza extrema entre 1990 y 2004



Fuente: Panorama social de América Latina 2004 (CEPAL)

Estos tres elementos contribuyen a conformar una nueva tendencia en la política social que se basa en la protección social. Parte de esta estrategia consiste en focalizar o concentrar la entrega de bienes y servicios a una población objetivo claramente identificada, la cual es seleccionada mediante indicadores socioeconómicos objetivos.

Si se revisan diversas definiciones de protección social, planteadas en documentos gubernamentales, de créditos y de organismos internacionales,⁷ es posible plantear que las estrategias de protección social consideran ciertos elementos básicos o comunes.

- ❖ Se focalizan en la población más pobre, más desprotegida, vulnerable o críticamente pobre.
- ❖ Las intervenciones se desarrollan para lograr un mejor manejo del riesgo social y pueden estructurarse en forma de red o programas sociales integrados.
- ❖ Los programas que se desarrollan en el contexto de PS cubren una amplia gama de iniciativas, desde transferencias monetarias, seguridad alimentaria, acceso a salud básica, acceso a educación, vivienda y otros.
- ❖ Las iniciativas propician la participación de los beneficiarios y muchas de ellas definen mecanismos de control social por parte de los mismos.
- ❖ Los programas de PS definen incentivos, requisitos, condiciones o contraprestaciones por parte de los beneficiarios, quienes deben asumir alguna cuota de compromiso con los mismos.

De la consideración de los cinco elementos básicos de una estrategia de PS, surgen inmediatamente diversas implicancias prácticas. Para lograr focalizar intervenciones sociales hacia los más pobres, se debe primeramente saber quiénes son pobres, donde están, cuales son sus características y qué necesidades insatisfechas tienen; por lo tanto se requiere de un sistema de información que maneje estos datos, para lo que se recurre a los **Sistemas Únicos de Información de Beneficiarios** SUIB. Esta información deberá estar disponible para todos los programas orientados a la población vulnerable y asegurar el cumplimiento del imperativo básico de la estrategia.

⁷ Informe del Secretario General de la ONU (1997), Sesión 39 CES. Colombia, Ministerio de Protección Social, Ley 789, 2002. Honduras, Programa Integral de Protección Social (HO-0222), BIRF.

Por otra parte, el elemento integrador de los programas sociales surge como una respuesta natural a la excesiva compartimentalización pre existente: muchos programas pretenden abordar el mismo objetivo con distintos instrumentos y sin interrelación entre ellos. En este ámbito surge la connotación de sistemas “únicos” de información, ya que se debe dar respuesta a la cobertura integrada y no aislada del o los programas que forman parte de la política de PS. En otras palabras, se requiere saber, para cada familia, a qué programas está accediendo, a cuáles no accede y si es que cumple los requisitos para ingresar a éstos.

2.2 SISTEMAS ÚNICOS DE REGISTRO DE BENEFICIARIOS

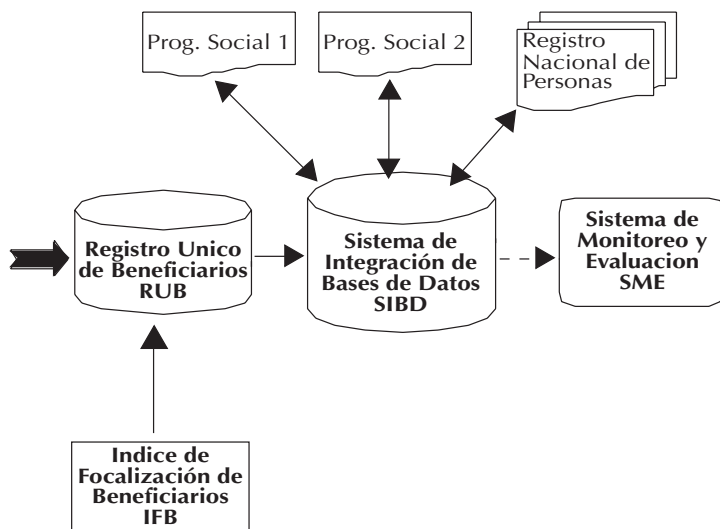
La creación de un Sistema Único de Información de Beneficiarios (SUIB), es una herramienta necesaria y coherente con una estrategia de protección social. Más aún, sería difícil concebir una estrategia de esta naturaleza, sin disponer de un instrumento que permita identificar, priorizar y diagnosticar el núcleo central de beneficiarios de esa política. Por lo tanto, no debe sorprender que, junto con la definición de programas de PS, los países comiencen a decantar la necesidad de crear SUIBs o potenciarlos, en los casos en que lo posean. Por ejemplo, el crédito del Banco Mundial para apoyar a Brasil en la implementación del programa Bolsa Familia, incorpora dos componentes referidos al SUIB; Chile, por su parte, está ampliando su sistema original para establecer para el año 2005 un sistema integrado denominado “Sistema Nacional de Información de Protección Social”.

De acuerdo a la información disponible al momento de elaborar este trabajo, al menos nueve países latinoamericanos,⁸ en el marco de implementación o consolidación de sus estrategias de PS, han tomado diversas iniciativas en torno a SUIB. Sin embargo, al observar con algún grado de detenimiento las iniciativas, se constata que si bien todas apuntan a un objetivo general, en la práctica difieren en sus elementos constitutivos y componentes.

⁸ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, y Nicaragua.

Por ello, para poder entender en mejor medida los SUIB, es preciso identificar sus cuatro elementos componentes, los que se presentan de manera simplificada en la figura 4.

Figura 4
Esquema simplificado: Sistema Único de Información de Beneficiarios (SUIB)



Fuente: Elaboración propia

- ❖ **Registro Único de Beneficiarios (RUB):** Es una base de datos que contiene de manera estructurada y sistematizada información sobre los beneficiarios actuales y potenciales de los programas sociales insertos en una estrategia de PS, así como de los beneficiarios que reciben. En el RUB se incorpora información identificadora de los beneficiarios potenciales y/o actuales de los programas considerados, las características socioeconómicas de los hogares y su entorno, las cuales se registran inicialmente en un cuestionario, ficha o cédula que posteriormente se archiva en algún tipo de formato electrónico. El objetivo básico del RUB es conocer y cuantificar quiénes son y cómo son los beneficiarios actuales y potenciales de los programas sociales

❖ **Índice de Focalización de Beneficiarios (IFB):** Se refiere a un algoritmo o procesamiento estadístico de la información contenida en el RUB para producir un índice de priorización de los beneficiarios de los programas sociales que utilizan el RUB. Como se podrá verificar más adelante, el IFB es el componente estructurante o “columna vertebral” del RUB. Sin embargo, es un aspecto independiente que puede ser modificado o calibrado de acuerdo a diversas condiciones sin afectar necesariamente la operatoria del RUB. El objetivo central del IFB es establecer un orden de prelación, discreto o continuo, que permita ordenar la demanda potencial y/o actual de los programas sociales.

Es posible encontrar en la literatura tres mecanismos de priorización:

- ◆ Evaluación de medios socioeconómicos con información verificada: Esta es la modalidad utilizada en los Estados Unidos de América del Norte, por la cual las personas que postulan a beneficios deben mostrar sus liquidaciones salariales, colillas de pago de impuestos, antecedentes patrimoniales y todos los datos formales que se les soliciten para evaluar su condición socioeconómica.

Esta alternativa, se sitúa como la modalidad ideal de focalización, ya que cuenta con toda la información requerida de fuentes comprobables. Sin embargo, autores como de La Breire y Lindert (2003) plantean que ésta es muy costosa.

- ◆ Evaluación de medios socioeconómicos con información no verificada: Consiste en realizar una declaración de medios por parte del postulante a algún programa que generalmente se reduce a una autodeclaración de ingresos.

Esta metodología se la considerará como insuficiente, ya que existen incentivos a la subdeclaración y las dificultades propias en la medición de los ingresos, en aspectos tales como estacionalidad, informalidad y valoración de ingresos en especies. Estos problemas han sido observados por De La Breire y Lindert (2003), para el Catastro Único de Brasil.

- ◆ Evaluación de medios socioeconómicos con variables observables: La modalidad consiste en una combinación de las alternativas previas, en la cual se registra una serie de variables observables como localización, calidad de la vivienda, disponibilidad de bienes, con otras como educación, ingresos y ocupación, las cuales se combinan en un índice socioeconómico.

Esta alternativa es la que se utiliza en países como Argentina, Colombia, Chile y México. En el caso de Costa Rica, se combina la modalidad con información no verificada con el requerimiento de algunos documentos probatorios de la información reportada. Esta modalidad no está exenta de algunos de los problemas anteriores, ya que los cuestionarios utilizados en los RUB recogen entre 30 a 70 variables en una diversidad de aspectos. Utilizando entre 10 a 15 variables de las anteriores, se calcula para cada familia o individuo un puntaje en el Índice de Focalización de Beneficiarios (IFB).

- ❖ **Sistema de Integración de Bases de Datos (SIBD):** Consiste en un sistema de intercambio e integración de información y bases de datos de diversos programas sociales, incluido el RUB que puede operar como base predominante. Las bases de datos del SIBD seorean respecto a otras bases de datos oficiales como Registro Civil o de las Personas, Servicio Tributario o de Impuestos, información del Sistema de Seguridad Social y otros. El SIBD permite identificar cumplimiento de contraprestaciones de los beneficiarios de los programas, aportar información de beneficiarios desde diversas bases de datos, identificar duplicaciones de beneficios.
- ❖ **Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SME):** Se trata de un sistema de información, que se alimenta del RUB y/o del SIBD para efectuar seguimiento, monitoreo y evaluación de los programas sociales incorporados en la estrategia de PS. Para desempeñar esta tarea se definen sistemas de indicadores de gestión que se calculan a partir de la información del RUB-SIBD. Una derivación de este componente, es el desarrollo de sistemas de

diagnóstico y análisis de las condiciones de pobreza a partir de la información generada por el RUB-SIBD, generada tanto por el RUB-SIBD como por sistemas de información independientes basados en encuestas probabilísticas de condiciones de vida, satisfacción de usuarios y otras.

El RUB almacena la información de hogares e individuos de acuerdo a las variables contenidas en un cuestionario o ficha producida a través de levantamientos en terreno o lugares especialmente definidos. De esta forma, la puerta de entrada al SUIB es el RUB. Parte o toda la información del RUB, es utilizada para calcular un IFB, que permite priorizar a los beneficiarios actuales o potenciales de los programas. La información RUB, se incorpora a un SIBD que integra otras bases de datos de programas sociales y/o de entidades oficiales nacionales. Toda la información de SIBD puede ser utilizada para calcular indicadores de monitoreo y evaluación de los programas de PS, del mismo modo la información almacenada en el SIBD puede ser retornada o compartida con los programas sociales para complementar sus propias bases de datos. En la figura 4, se ha presentado el vínculo entre el SIBD y el SME de manera punteada para expresar que este último componente no es frecuente en los SUIB estudiados en América Latina.

Tabla 4
Componentes de los Sistemas Únicos de
Información de Beneficiarios

Componentes	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	México
Registro Único Beneficiarios (RUB)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	SISFAM	CADUNICO	SISBEN	SIPO	Sistema CAS	Padrón de Beneficiarios
	El sistema se inició con Ficha FIBAPS (1998). 2004 se reinicia el proceso con Ficha Social	Se inicia 2001.	Iniciado 1993. Nuevo SISBEN a partir 2003.	Iniciado en 1991 como SISBEN	Iniciado en 1979, ha tenido tres modificaciones importantes	Iniciado 2001
Índice de Focalización de Beneficiario (IFB)	□	□ ✓	✓	✓	✓	✓
	Índice de Calidad de Vida ICV (aplicación parcial)	Focalización en base a ingresos autoreportados	SISBEN	Puntaje SIPO	Puntaje CAS	Clasificación de beneficiarios a partir de una ecuación discriminante
Sistema de Integración de Bases de Datos. (SIBD)	✓	□	✗	□	✗	✓
	Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social SINTYS (1999)	Integración parcial con bases de programas usuários.	Cruces parciales <i>ad hoc</i>	Integración parcial con bases de identificación y Seg. Social	No hay sistema de integración. A partir 2005, Sistema Integrado	Confronta de padrones sociales

Fuente: Extraído de Irrázaval (2004).

Desde un punto de vista meramente cronológico entre los seis países analizados pueden identificarse dos fases de creación de los RUB. La primera fase está representada por Colombia, Costa Rica y Chile, donde Colombia y Costa Rica tomaron como base el modelo chileno para definir sus propios RUB. La segunda ola está integrada por Argentina, Brasil y México. Es posible hipotetizar que la primera fase es atribuible a un contexto de crisis económicas y su consecuente restricción presupuestaria, como fueron la crisis de la deuda y los procesos de reforma iniciados en los noventa. La segunda fase surge en un contexto posterior a diversas crisis financieras, como fueron la hiperinflación Argentina del 89, el efecto tequila de México 94, la crisis de Brasil 94 y, en general los efectos de la crisis asiática. Es en este marco en el cual los organismos internacionales plantean la conveniencia de incluir dentro de los programas de ajuste, mecanismos de protección social para las familias y personas vulnerables.

Si bien todos los países incluidos en la Tabla 4 manifiestan tener IFB, se observa que su implementación práctica no es necesariamente tautológica. En la mayoría de los casos, como Brasil, Colom-

bia, Costa Rica y Chile, la mera aplicación del cuestionario del RUB implica posteriormente la estimación o cálculo del IFB para priorizar el acceso a los programas sociales. En el caso de Argentina, durante los años 2001-2002, la aplicación masiva del cuestionario FIBAPS no implicó necesariamente el uso del Índice de calidad de vida como elemento de priorización de beneficiarios, sino que el RUB sirvió fundamentalmente para tener el registro de los beneficiarios actuales de los programas de emergencia. Por otra parte, también es frecuente encontrar situaciones en las cuales los programas sociales utilizan una combinación de elementos como el IFB y algún indicador propio del programa o, el cumplimiento de algún requisito específico de admisibilidad.

En cuanto a los SIBD, se aprecian situaciones muy diferentes entre los países. Por una parte, Argentina es el país precursor en este componente, ya que el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTYS) es un sistema muy amplio que incluso trasciende la esfera de la política social, considera aspectos tributarios y, posee institucionalidad propia, distinta de la administración del RUB. El SINTYS realiza en forma regular y sistemática la integración y pareo de bases de datos de beneficiarios de programas sociales y otras, estos procesamientos se realizan frecuentemente a petición de los propios programas sociales, a quienes se les retorna la información base con un valor agregado de datos adicionales que son relevantes para las estrategias internas de cada programa. Una situación similar se observa en el caso de México, que ha definido un proceso de confrontación de los padrones de beneficiarios de los programas sociales. Sin embargo, estos casos no son la norma, ya que la integración y pareo de bases de datos se producen en general en forma *ad hoc*, de acuerdo a las demandas de los programas, como es el caso de Brasil y Costa Rica. Incluso en algunos países, como Colombia y Chile, la consolidación de la base RUB se realiza manualmente, integrando las bases parciales RUB de cada territorio en el nivel nacional. Esto significa que existe una capacidad limitada para identificar oportunamente duplicidad de beneficiarios y otros problemas que puedan existir en términos de focalización de los beneficiarios de los programas.

Finalmente, en relación a la existencia de un Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME) en el contexto del SUIB, actualmente este

componente no está estructurado de manera formal en los países estudiados. En todo caso, puede mencionarse que el crédito BIRF para el Programa Bolsa Familia en Brasil, define un componente que establecerá un sistema que servirá para monitorear ese programa. Por otra parte, tanto México como Chile tienen sistemas de evaluación de los programas sociales, los cuales no están necesariamente desarrollados en el contexto de la estrategia de PS, y tampoco utilizan el SUIB como fuente principal de información, sino encuestas y estudios ad hoc. En forma complementaria al SME, un Sistema de Información de Beneficiarios, también debería proveer información respecto de la oferta programática disponible para ellos; es decir, de acuerdo a las características de cada hogar, el sistema podría proveer información respecto de los programas a los que pueden acceder.

3. DESAFÍOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE SISTEMAS SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

Al concluir este capítulo, que ha aportado con diversos antecedentes para la definición de indicadores y sistemas de indicadores de seguimiento y monitoreo de programas sociales, es importante destacar algunos aspectos generales en el tema:

3.1 EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y MONITOREO NO SON ELEMENTOS HABITUALES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ACTUALES

En Junio de 2005 se realizó una importante conferencia internacional en la que se discutió la posibilidad de institucionalización de los Sistemas de Evaluación y Monitoreo para apoyar el proceso presupuestario en América Latina,⁹ si bien los trabajos que se presentaron en esa oportunidad, mostraron que diversos países tienen bastante avanzada la institucionalización de sistemas de seguimiento y monitoreo de los programas públicos, en la práctica también se constató

⁹ Conferencia Regional: Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Evaluación y Monitoreo para Apoyar el Proceso Presupuestario en América Latina y el Caribe 6-7 de junio; Sede del Banco Mundial, Washington DC.

que la amplia mayoría de estos tenía baja cobertura, ya que se circunscriben a áreas puntuales del quehacer del Estado o bien sólo aspectos de inversión.

Por lo tanto, si bien se ha instaurado un desafío por institucionalizar sistemas de seguimiento y monitoreo de los programas y políticas sociales, se trata de un proceso que se está comenzando a consolidar. Esto significa que en algunos países puede no existir todo el respaldo institucional que se desearía.

3.2 EL SISTEMA SE CONSTRUYE EN ETAPAS SUCESIVAS, SIENDO LA DEFINICIÓN DE INDICADORES UN ASPECTO ESENCIAL

Para llegar a establecer un sistema institucionalizado de seguimiento y monitoreo conviene comenzar por la definición de indicadores de gestión siguiendo los criterios y tipologías que se han presentado en este capítulo. En este sentido, la sugerencia es iniciar la tarea demostrando la necesidad y conveniencia de disponer de información básica de monitoreo y seguimiento estructurada en base a indicadores. Estos indicadores iniciales deben ser pocos, simples y consistentes.

3.3 TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN: UN REQUISITO BÁSICO

Una vez que se comienzan a elaborar los indicadores, debe tenerse presente de antemano que surgirán múltiples demandas por conocer esta información y comparar sus resultados en el tiempo y respecto de otras iniciativas similares. Por lo tanto, el diseño de sistema de indicadores no pasa solamente por analizar la disponibilidad de información y la expresión numérica de estos. También debe considerar desde su inicio un componente ciudadano, cómo los usuarios de los programas y servicios pueden opinar sobre el desempeño de éstos y cómo la ciudadanía en general puede conocer los resultados agregados.

COLABORACIÓN ENTRE PROGRAMAS Y AGENCIAS ES UNA NECESIDAD IMPERIOSA EN ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Tal como se describió en la segunda sección de este documento, un elemento característico de las estrategias de protección social es su integralidad, en el sentido que se definen una diversidad de iniciativas y programas que apuntan a simultáneamente a mejorar la calidad de vida de los grupos vulnerables. En este nuevo esquema ya no será suficiente tener sistemas de indicadores aislados o que informen sobre el monitoreo de alguno de los componentes o programas de la estrategia. Por definición se requiere también información que muestre integradamente los resultados de la intervención. Esto es un desafío, ya que en la cultura institucional del sector público de muchos países latinoamericanos, la colaboración para la transferencia de información al interior del sector público no es fácil.

LA INSTAURACIÓN DE SISTEMAS ÚNICOS DE INFORMACIÓN DE BENEFICIARIOS DEBE SER ESCALABLE

El quinto apartado de este documento muestra algunas de las características que tienen los SUIB en seis países de América Latina. Tal como se pudo apreciar, la instauración de esta herramienta en cada país no es fácil y requiere de una diversidad de procedimientos, acuerdos y recursos. Cuando se plantea la conveniencia se establecer un SUIB en un país determinado, será conveniente acotarlo a algunos programas sociales de manera de no complejizar el diseño inicial. Sin embargo, la experiencia nos ha enseñado que una vez que el sistema comienza a funcionar, nuevos programas comenzarán a demostrar su interés por incorporarse al sistema y poder utilizar su información. Por lo tanto, aunque en un principio se diseñe el SUIB acotado para algunos programas, en la práctica debe definirse como un sistema que pueda albergar a múltiples programas como usuarios.

BIBLIOGRAFÍA

De La Breire, Benedicte y Lindert, Kathy (2003).

Reforming Brazil's Cadastro Unico to improve the targeting of the Bolsa Familia Program, www.worldbank.org

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile (2003).

Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados. La Experiencia Chilena. http://www.dipres.cl/fr_control.html

(2004).

Notas Técnicas. http://www.dipres.cl/fr_control.html

Irarrázaval, Ignacio (2004).

Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina, Documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo, Dialogo Regional de Política.

Lopez, Jordi y Gadea, Albert (1992).

El control de gestión en la administración local, Fundemi Books, Barcelona.

Parasuranam, A.; Zeithaml, Valerie L.; Berry, Leonard.

"A conceptual model of service quality and its implications for future research" *Journal of Marketing*, Vol. 49.

SONDA-FOCUS (1995).

Diseño Lógico, Sistema Nacional de Información Municipal, mimeo.

Capítulo 4

CREDIBILIDAD Y UTILIDAD DE LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES: REFLEXIONES EN BASE A EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS*

ARIEL ZALTSMAN

INTRODUCCIÓN

Desde comienzos de la década de los 90, varios países de América Latina se han embarcado en esfuerzos destinados a establecer el monitoreo y la evaluación de políticas, programas y el desempeño organizacional como prácticas institucionales dentro del sector público. Esta tendencia encuentra su expresión más notable en la creación de Sistemas Nacionales de Monitoreo y Evaluación (M&E), algunos de los cuales han llegado a alcanzar altos grados de sofisticación, incluso cuando se los compara con otras experiencias internacionales.

Estos sistemas tienen como propósito principal servir de base a la toma de decisiones. Para poder cumplir con este cometido necesitan satisfacer, entre otras, dos condiciones fundamentales. La primera consiste en garantizar la credibilidad de la información que generan. La segunda es asegurarse una apropiada vinculación con los procesos de toma de decisiones que se proponen informar. La importancia de estas dos condiciones radica en que, cuando las mis-

* Buena parte de los argumentos que presento aquí se ha visto enriquecida por discusiones que mantuve con Keith Mackay (especialista Senior del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial) y Yasuhiko Matsuda (especialista Senior del Banco Mundial, sede Brasilia) en el marco de una consultoría que realicé para dicho organismo. Por esa razón, quisiera expresarles mi agradecimiento. Lógicamente, la responsabilidad por el producto final es exclusivamente mía.

mas no se ven satisfechas, los resultados del monitoreo y la evaluación corren el riesgo de volverse completamente irrelevantes.

A su vez, tanto el aseguramiento de la credibilidad como el de la apropiada vinculación entre los ciclos de M&E y los procesos de toma de decisiones, plantean una serie de requerimientos relacionados con las metodologías, la organización de procesos, y la división de funciones entre los distintos actores involucrados, sin los cuales no podrían verse materializados. Algunos de estos requerimientos afectan a todos los sistemas de M&E por igual, mientras que otros asumen características distintas, o hasta contradictorias, dependiendo del objetivo y del tipo de destinatario que procuren servir. En la medida en que la creación de los sistemas de M&E se ve motivada en la intención de atender varios objetivos y a diferentes usuarios de la información a la vez, la necesidad de conciliar los requerimientos específicos de cada uno de ellos suele dar lugar al surgimiento de una serie de desafíos no siempre fáciles de resolver.

El presente artículo se propone examinar un conjunto de estrategias a través de las cuales los sistemas de M&E de América Latina han procurado dar respuesta a todos estos requerimientos.

El artículo comienza, en la sección 2, con un breve repaso de las condiciones necesarias para asegurar la credibilidad y la adecuada vinculación de los sistemas de M&E con los procesos de toma de decisiones que se proponen informar. En la sección 3, el artículo identifica los cinco tipos de objetivo con los que suelen crearse los sistemas de M&E, los principales destinatarios de la información asociados con cada uno de ellos, y los requerimientos a los que se necesita hacer frente para poder asegurar la credibilidad y la utilidad de los sistemas de M&E para la toma de decisiones. El apartado introduce también varias de las complicaciones que se plantean al tener que compatibilizar los requerimientos específicos de algunos de estos objetivos entre sí. La sección 4 presenta varias de las estrategias que los sistemas de M&E de la región adoptaron para dar respuesta a los requerimientos específicos de cada tipo de objetivo, mientras que la sección 5 analiza el modo en que las tensiones entre los mismos se están viendo resueltas en la práctica. El artículo concluye con la sexta y última sección, donde se presenta una serie de reflexiones finales.

1. CREDIBILIDAD Y CONEXIÓN CON EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES: CONDICIONES FUNDAMENTALES PARA LA EFECTIVIDAD DE LOS SISTEMAS DE M&E

En un sentido amplio, puede decirse que el principal propósito de los sistemas de M&E es informar la toma de decisiones asociada con una multiplicidad de procesos que se desarrollan en distintos ámbitos del sector público. Entre las condiciones necesarias para que estos sistemas puedan cumplir con dicha función de un modo efectivo, se destacan dos. La primera consiste en que la información que generan presente un nivel de credibilidad suficiente como para garantizarse la confianza de sus destinatarios principales. Cuando esto no ocurre, los tomadores de decisiones tienen pocos motivos para privilegiar a los resultados de la evaluación o el monitoreo por sobre la mera opinión o las impresiones personales. La segunda condición que interesa hacer notar aquí es que exista una adecuada vinculación entre el sistema de M&E y los procesos de toma de decisiones que pretenden informar. Cuando esta conexión es deficiente, la información que los sistemas producen puede terminar resultando irrelevante, llegando a destiempo o en condiciones que dificultan su obtención o asimilación. Al igual que con la falta de credibilidad, todas estas situaciones plantean el riesgo de acabar desalentando el uso de la información, poniendo de este modo en cuestionamiento la misma razón de ser del sistema.

A su vez, cada una de estas dos condiciones plantea una serie de requerimientos en términos de las metodologías, la organización de procesos y la división de funciones entre los distintos actores involucrados, sin los cuales no podrían verse materializadas. Comenzando por la *credibilidad de la información que surge del monitoreo y las evaluaciones* que desarrollan estos sistemas, la misma demanda cuando menos un nivel de rigor metodológico aceptable y un grado de independencia suficiente como para asegurar su relativa objetividad e imparcialidad.

El rigor metodológico exige contar con la capacidad técnica suficiente como para poder garantizar la validez y la confiabilidad de las conclusiones a las que se llega. A los fines de asegurarla, mu-

chas veces resulta preciso encomendar al menos parte de los procesos de monitoreo y evaluación a especialistas en la materia (Ala-Harja y Helgason, 1999). Por otro lado, el rigor metodológico también requiere un apropiado equilibrio entre las actividades de monitoreo y de evaluación en las que se basa el sistema. En efecto, si bien ambos tipos de actividad resultan necesarios, el monitoreo por sí solo no genera elementos de juicio suficientes como para derivar en conclusiones del todo fundadas. Esto se debe a que la información que suele producir no resulta suficiente para profundizar en la complejidad de los procesos que analiza, ni para identificar los efectos e impactos de los programas o procesos evaluados. Por contraste, la evaluación se encuentra en mucho mejor posición para abordar ese tipo de análisis pero, en la medida en que su realización demanda muchos más recursos y tiempo, por lo general, sólo puede aplicarse a unos pocos programas u organizaciones a la vez (Fellner, 2002; Perrin, 1998).

Desde el punto de vista de la independencia de las actividades de monitoreo y evaluación, lo que se trata de evitar es que el ser “juez y parte” del proceso de evaluación dé lugar a sesgos no deseados. De allí que, al menos en principio, se considere preferible dejar estas actividades en manos de agentes externos a los programas u organizaciones a evaluar.

Por su parte, la *conexión de las actividades de monitoreo y evaluación que desarrollan estos sistemas con los procesos de toma de decisiones a los que procuran informar* plantea, al menos, cuatro requerimientos básicos. El primero de ellos es que las preguntas a las que la evaluación y el monitoreo intentan dar respuesta guarden la debida relación con las necesidades de información de sus destinatarios. De lo contrario, resulta poco probable que los mismos la encuentren útil y hagan uso de ella. La forma más directa de asegurar la relevancia de los resultados del monitoreo y las evaluaciones es involucrando a sus destinatarios en la definición de los programas y aspectos del desempeño a evaluar (Mokate, 2000).

El segundo requerimiento al que los esfuerzos por asegurar una apropiada conexión con los procesos de toma de decisiones deben hacer frente consiste en que existan las condiciones para que los destinatarios de la información puedan contar con ella en el momento

en que la necesitan. Este requerimiento suele ser difícil de lograr dado que, con excepción del ciclo presupuestario, el momento en que la información va a hacer falta es difícil de prever y, muchas veces, varía con el destinatario de la información del que se trate. El abordaje con el que, a menudo, se intenta dar respuesta a este problema consiste en reducir los tiempos asignados a la realización de las evaluaciones y el monitoreo. Sin embargo, esto plantea a su vez la dificultad de que, antes de poder establecer si están funcionando adecuadamente, muchos programas requieren un tiempo de maduración más o menos prolongado con lo cual, si las evaluaciones o los ciclos de monitoreo no respetan estos tiempos, pueden terminar conduciendo a conclusiones erradas (Ala-Harja y Helgason, 1999).

Un tercer requerimiento importante es que la información que surge del monitoreo y la evaluación les resulte debidamente accesible a sus destinatarios. Para ello, como sostiene Behn (2003), los resultados de la evaluación y el monitoreo deben ser fáciles de acceder “tanto física como psicológicamente”. En otras palabras, la mera disponibilidad de los informes que producen los sistemas de M&E, por sí misma, no resulta suficiente. Además, es preciso que los destinatarios de la información sean concientes de su existencia y disponibilidad, y que se la presente de una manera clara, y fácil de procesar y comprender. En la práctica, resulta común que esto no sea así. A menudo, los informes de M&E están redactados en un lenguaje excesivamente técnico que resulta muchas veces difícil de comprender incluso para personas con altos niveles de calificación. Al mismo tiempo, la gran extensión de la mayoría de estos informes también conspira contra la probabilidad de que se los lea y use.

Por último, el cuarto requerimiento que interesa hacer notar aquí, es que los destinatarios de la información cuenten con los incentivos necesarios para hacer uso de ella. Aún cuando las preguntas que el monitoreo y la evaluación abordan guarden relación con las necesidades de información de los destinatarios de esta última, y sus resultados se hagan disponibles de manera oportuna y fácil de asimilar, el uso de la información proveniente de las evaluaciones y el monitoreo —y de la investigación empírica en general— suele enfrentar una variedad de barreras, tanto cognitivas, como organizacionales y políticas (Weiss y Bucuvalas, 1980). Para ayudar a superarlas, se considera habitualmente necesario establecer mecanismos

de incentivo *ad-hoc* que, ya sea por medio de la concientización respecto de la importancia de hacer uso de esta información, del reconocimiento por su uso efectivo o la penalización de situaciones en las que no se tiene en cuenta, procuran contrarrestar los efectos de aquellas barreras (Ala-Harja y Helgason, 1999).

2. OBJETIVOS Y PRINCIPALES DESTINATARIOS DE LOS SISTEMAS DE M&E, Y SUS REQUERIMIENTOS PARA ASEGURAR LA CREDIBILIDAD Y LA ADECUADA CONEXIÓN CON LA TOMA DE DECISIONES

Algunos de los requerimientos asociados con el aseguramiento de la credibilidad y la conexión de los sistemas de M&E con los procesos de toma de decisiones afectan a todos los sistemas por igual. Tal es, fundamentalmente, el caso de la necesidad de que la información les llegue a sus destinatarios a tiempo para la toma de decisiones, de que la misma les resulte debidamente accesible, y la de contrarrestar los factores que desalientan su uso a través de incentivos concretos. Pero en el caso de los requerimientos restantes, se plantean diferencias importantes en función del objetivo y del tipo de destinatario que los sistemas de M&E procuran servir.

Comencemos por identificar los distintos tipos de objetivos y de destinatarios que los sistemas de M&E suelen estar dirigidos a atender. Si bien el lenguaje específico con el que se ven formulados puede variar de un caso a otro, los objetivos declarados de los sistemas de M&E pueden categorizarse generalmente en uno de los cinco tipos siguientes. El primero de ellos es apoyar la identificación de prioridades y la planificación estratégica del gobierno a nivel global. El segundo es servir de base a la formulación de políticas sectoriales, y al diseño y mejoramiento de programas. El tercero consiste en informar el proceso de asignación presupuestaria. El cuarto, en inducir el mejoramiento continuo de la gestión organizacional; y el quinto, en posibilitar la responsabilización con base en los resultados y el desempeño. A su vez, cada uno de estos objetivos está orientado a atender las necesidades de información de un determinado tipo de actor.

Cuando el objetivo del monitoreo y la evaluación es *apoyar la identificación de prioridades de política pública y la planificación estratégica a nivel global*, los principales destinatarios de la información se encuentran en los ministerios de planificación, en otros ministerios centrales de gobierno, o en el gabinete de ministros. Lo que la evaluación y el monitoreo permiten hacer, en este sentido, es determinar el grado en que el programa de gobierno está cumpliendo con sus objetivos centrales y, en base a los elementos de juicio generados, sopesar la posible necesidad de redefinir prioridades o de reforzar los esfuerzos enfocados en las áreas de política pública que más lo necesitan.

En los casos en que los sistemas de M&E tienen por principal objetivo el de *servir de base a la formulación y el mejoramiento de políticas sectoriales y programas*, los principales destinatarios de la información generada se encuentran generalmente ubicados en los ministerios responsables de las distintas áreas de política pública o desde otras instituciones asociadas con el diseño y la implementación de los programas. El monitoreo y la evaluación se encuentran en condiciones de abordar este objetivo al menos de tres formas. Primero, a través de la puesta a prueba de programas piloto (Weiss, 1998). Segundo, ayudando a identificar la posible necesidad de ajustes en las políticas y los programas durante su implementación (Chelimsky, 1985 y 1995; Leeuw y Sonnichsen, 1994; Weiss, 1998). Finalmente, el conocimiento generado a través de la evaluación y el monitoreo de políticas permite extraer lecciones acerca de las estrategias que resultaron efectivas y las que no en el pasado, de manera tal de poder hacer uso de ellas en el momento de diseñar nuevas políticas y programas (Chelimsky, 1995).

Cuando el monitoreo y la evaluación apuntan a informar el proceso de asignación presupuestaria, los principales destinatarios de la información que producen son los agentes encargados de formular, debatir y aprobar el presupuesto. Estos agentes pueden estar ubicados en distintos espacios institucionales, tales como la oficina nacional de presupuesto, el Parlamento, y las divisiones encargadas de formular las propuestas de presupuesto que las organizaciones públicas y los ministerios elevan a la oficina nacional de presupuesto. En la medida en que los recursos fiscales son siempre limitados, resulta fundamental tener conocimiento acerca de cuáles de las polí-

ticas y los programas que se están siendo financiados funcionan del modo esperado y cuáles no. Al mismo tiempo, los resultados de la evaluación y el monitoreo permiten formarse una idea acerca de cuáles podrían llegar a ser los potenciales beneficios y costos de reasignar recursos entre un programa y otro (Joyce y Sieg, 2000; Joyce, 2003; Hilton y Joyce, 2003).

En los casos en que el monitoreo y la evaluación tienen por objetivo *inducir el mejoramiento continuo de la gestión organizacional*, los principales destinatarios de la información generada son las autoridades y los distintos niveles gerenciales de las organizaciones evaluadas. Los aportes que la evaluación y el monitoreo están en condiciones de realizar son cuanto menos tres. En primer lugar, contribuyen a encauzar la atención de las organizaciones hacia su propio desempeño y los resultados de su gestión. Generalmente, esto contribuye a reforzar el pensamiento estratégico dentro de las mismas (Kettl, 1997). Segundo, el monitoreo y la evaluación de la gestión sirven para orientar la toma de decisiones en los distintos niveles de manera tal de poder mejorar la calidad, la eficacia y la eficiencia de los distintos procesos organizacionales (Leeuw y Sonnichsen, 1994; Kettl, 1997). Por último, en base a la identificación de los aciertos y desaciertos pasados, la evaluación y el monitoreo pueden dar lugar al “aprendizaje organizacional” (Argyris y Schon, 1978).¹

Por último, en los casos en los que el monitoreo y la evaluación tienen por propósito *posibilitar la responsabilización con base en los resultados de la gestión y el desempeño*, la información producida tiene por destinatarios a todos aquéllos que delegan responsabili-

¹ Argyris y Schön (1978) distinguen el aprendizaje organizacional del individual. Estos autores plantean que, si bien la única forma en que las organizaciones pueden aprender es a través de las experiencias y las acciones de los individuos que las integran, el aprendizaje organizacional trasciende los procesos de aprendizaje de los propios individuos. Para que estos últimos se vean traducidos en el primero, deben llegar a verse plasmados en la memoria y en las rutinas de la organización. Esto incluye tanto a los procedimientos, las reglas y las convenciones organizacionales, como a los modos de pensar, sus estrategias y tecnologías. En síntesis, para tener lugar, el aprendizaje organizacional requiere que los aprendizajes de los individuos se vean reflejados en sus procesos y rutinas de manera duradera. De lo contrario, cabe hablar de aprendizaje individual, pero no de aprendizaje organizacional.

dades en agentes del sector público, ya sea desde dentro o desde fuera del mismo. En el primer caso, se incluye a las autoridades políticas electas, a los funcionarios designados por ellas (Ministros, Secretarios, Subsecretarios de Estado), a los funcionarios de carrera y demás servidores públicos. En el segundo, se encuentran los beneficiarios de los servicios públicos, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general. En este sentido, lo que el monitoreo y la evaluación proporcionan es la información necesaria para establecer en qué grado las responsabilidades delegadas están siendo cumplidas de acuerdo a lo esperado (*State Services Commission, 1999*). A su vez, los hallazgos del monitoreo y la evaluación permiten aumentar la transparencia de los procesos relacionados con el uso y los resultados alcanzados con los recursos públicos (Mora Quirós, 2000).

Cuadro 1
Principales destinatarios de los resultados del monitoreo y la evaluación asociados con cada tipo de objetivo

Tipo de objetivo	Principales destinatarios de la información
Planificación estratégica a nivel global	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministerio de planificación ▪ Otros ministerios centrales de gobierno ▪ Gabinete nacional
Formulación y mejoramiento de políticas sectoriales y programas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministerios sectoriales ▪ Otras instituciones responsables por el diseño y la implementación de programas
Asignación presupuestaria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Oficina nacional de presupuesto ▪ Parlamento ▪ Divisiones de presupuesto de los ministerios sectoriales y las agencias públicas
Mejoramiento de la gestión organizacional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autoridades y distintos niveles gerenciales de la organización
Responsabilización con base en los resultados y el desempeño	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ciudadanía ▪ Organizaciones de la sociedad civil ▪ Organismos de auditoría y control ▪ Parlamento ▪ Presidente de la República ▪ Ministros ▪ Funcionarios de distintos niveles jerárquicos

Fuente: Elaboración propia

Los requerimientos relacionados con el aseguramiento de la credibilidad externa de la información generada son particularmente importantes en los casos en que los destinatarios de la misma no forman parte de la organización o el programa evaluados. Como hemos visto, tal es la situación que se presenta cuando el sistema de M&E está orientado a servir de base a la planificación y a la identificación de prioridades estratégicas del gobierno; a apoyar la formulación de políticas y el diseño de programas; a informar la formulación del presupuesto nacional, o a posibilitar la responsabilización con base en los resultados y el desempeño. En cambio, en los casos en que el monitoreo y la evaluación están dirigidos a atender las necesidades de información de los agentes internos a la organización o al programa evaluados y a servir de base para el aprendizaje organizacional, la preocupación por la objetividad de las evaluaciones asume una importancia relativamente menor. En estos casos, lo que se prioriza es el involucramiento de los propios destinatarios de la información en el proceso (Ala-Harja y Helgason, 1999).

Esto se ve reflejado de varias formas. Por un lado, la necesidad de asegurar una adecuada apropiación del conocimiento generado a través de estas actividades, lleva a que la autoevaluación y otros abordajes de evaluación que otorgan un gran protagonismo a los agentes internos de la organización o programa evaluados se consideren no sólo aceptables, sino incluso deseables (Chelimsky, 1997; Ala-Harja y Helgason, 1999). Cuando éste es el objetivo principal, lo que se recomienda es que las propias organizaciones y los programas evaluados jueguen un rol central tanto en la definición de qué aspectos del desempeño evaluar como en la misma ejecución de los procesos de evaluación. Esto evidentemente contrasta con las situaciones en las que las evaluaciones y el monitoreo tienen por principales destinatarios a agentes externos, ya que la opción por la evaluación interna implica un costo en términos de su credibilidad externa. Al mismo tiempo, a menos que se recurra a la búsqueda de ayuda especializada por fuera de la organización, también puede traer aparejado un costo en términos de su rigurosidad, dado que las organizaciones rara vez cuentan con las capacidades técnicas que esta última requiere. Pero, como sugieren distintos estudios, las organizaciones públicas tienden a ser más receptivas a la información generada internamente, que la que surge de evaluaciones externas —la

que, a menudo, es percibida como poco relevante e incluso, amenazante (Rist, 1994).

Es importante hacer notar que, aún en los casos en que asegurar la credibilidad externa de los resultados de la evaluación y el monitoreo es primordial, los requerimientos identificados más arriba presentan diferencias importantes dependiendo de cuál sea el tipo de usuario de información cuyas necesidades se intente atender. Esto es así debido a la necesidad de conciliar los requerimientos asociados con la credibilidad de la información generada con los del aseguramiento de su relevancia y la probabilidad de que termine siendo apropiada por sus destinatarios. La credibilidad del sistema puede verse garantizada a través de la independencia del evaluador respecto de los programas o procesos evaluados. En este sentido, el control del proceso de evaluación puede quedar en manos de los destinatarios de la información o de cualquier agente o entidad cuya distancia respecto de la organización o el programa evaluados sea más grande. Sin embargo, para poder asegurar también la relevancia de la información que surge de las evaluaciones y el monitoreo y la suficiente receptividad por parte de sus destinatarios finales se necesita a su vez dejar la decisión sobre qué evaluar lo más cerca posible de sus usuarios esperados. Como veremos a continuación, esto lleva a que el punto de equilibrio entre estas dos necesidades potencialmente contrapuestas varíe de acuerdo con el objetivo y el tipo de destinatario de la información a los que los sistemas de M&E procuren dar respuesta.

Cuando el objetivo es atender las necesidades de información de los organismos responsables por la planificación global del gobierno, la mejor manera de asegurar la relevancia de la información que genera el sistema es otorgándoles a los mismos un rol protagónico en la identificación de las políticas, los programas, y los aspectos de su desempeño que el sistema de M&E habrá de evaluar. Por su parte, la imparcialidad de las evaluaciones que realice el sistema puede verse garantizada asignándole el control de los procesos de M&E a ese mismo organismo, o encomendándolo a una entidad distinta e independiente de las organizaciones y los programas que se procura evaluar.

Algo similar ocurre cuando el sistema de M&E está orientado a producir información que sirva de base para la formulación de políticas sectoriales y/o el diseño de programas. El modo más oportuno de asegurar que la información generada responda a las necesidades de los ministerios u organismos encargados de dichas funciones es haciéndolos responsables o, cuanto menos, partícipes de la decisión sobre qué evaluar. Si, además de esto último, se delegara también en ellos o en otra entidad externa e independiente la administración del sistema y la supervisión de los procesos de M&E, los requerimientos asociados con el aseguramiento de la credibilidad de la información se verían igualmente satisfechos.

Cuando la orientación del sistema M&E es la de informar el proceso de asignación presupuestaria, tanto los requerimientos asociados con la credibilidad de la información como los relacionados con la relevancia de los procesos de M&E plantean la necesidad de otorgarle el mayor protagonismo a las unidades institucionales responsables de esta función. Más concretamente, pensando en los procesos de evaluación destinados a informar la asignación de recursos entre los distintos ministerios, organizaciones y programas incluidos en el presupuesto, para que las preguntas que el monitoreo y la evaluación abordan resulten relevantes, se necesita una visión de conjunto de la totalidad del sector público que ningún ministerio sectorial podría ofrecer. Al mismo tiempo, se requiere un nivel de penetración con la capacidad fiscal del gobierno con el que sólo la autoridad presupuestaria y, posiblemente también, el Parlamento pueden contar. A su vez, en la medida en que los procesos de M&E podrían derivar en la reasignación de recursos entre ministerios sectoriales, si el control de dichos procesos quedara en manos de los mismos ministerios, la credibilidad de la información que generan podría verse seriamente cuestionada. En síntesis, cuando el objetivo del monitoreo y la evaluación es informar el proceso de asignación presupuestaria entre ministerios sectoriales, organismos y programas públicos, otorgarle el control del sistema a la autoridad presupuestaria se perfila como la mejor opción.

Por último, en los casos en que el objetivo del monitoreo y la evaluación es posibilitar la responsabilización con base en el desempeño, se presentan dos situaciones posibles. Por un lado, cuando la relación de responsabilización en cuestión está planteada entre dis-

tintos niveles jerárquicos dentro del propio sector público (autoridades electas, funcionarios designados, funcionarios de carrera y sus subordinados), se necesita que los agentes o unidades organizacionales que delegan las responsabilidades o funciones a evaluar cuenten con la posibilidad de definir o, cuanto menos, influenciar las decisiones sobre en qué centrar las evaluaciones. Como sucede con los demás objetivos, a efecto de asegurar la independencia de las evaluaciones, es preciso que su realización quede a cargo de agentes distintos de los que se somete a evaluación. Por otro lado, cuando lo que se pretende es hacer uso de esta información para viabilizar la responsabilización de los distintos agentes del sector público de cara a la sociedad, lo ideal es que tanto la responsabilidad de decidir qué evaluar como el control de los procesos de M&E propiamente dicho recaiga sobre alguna entidad independiente (auditorías nacionales, contralorías, etc.) o directamente externa al sector público (comisiones de expertos independientes, etc.).

El hecho de que los sistemas de M&E se creen generalmente con el propósito de atender más de uno de estos objetivos y las necesidades de información de diferentes tipos de actores a la vez plantea el desafío de tener que conciliar los requerimientos de cada uno de ellos en particular. A manera de ilustración, cuando un sistema de M&E está orientado a inducir el mejoramiento de la gestión a través del aprendizaje organizacional y a posibilitar la responsabilización con base en el desempeño, se ve enfrentado al dilema de si encomendar la decisión sobre qué aspectos del desempeño evaluar y/o la ejecución de los procesos de evaluación a las propias organizaciones evaluadas (como lo requeriría el primero de estos dos objetivos) o a alguna entidad independiente o externa a las mismas (como lo demandaría el segundo). Del mismo modo, cuando los objetivos del sistema son servir de base a la formulación de políticas sectoriales y programas e informar la elaboración y la discusión del presupuesto nacional, la disyuntiva que surge es entre asignar la decisión sobre qué evaluar a los ministerios sectoriales o al organismo a cargo de la preparación del presupuesto. Esta clase de interrogante se presenta para muchas de las combinaciones entre objetivos y tipos de actor que los sistemas de M&E aspiran a servir. Lógicamente, cuanto mayor es el número de objetivos y tipos de actor para los que los sistemas procuran producir información, más difícil es también

resolver las tensiones entre estos requerimientos contrapuestos de un modo equilibrado.

3. LOS SISTEMAS DE M&E DE LA REGIÓN Y SUS ESTRATEGIAS PARA ASEGURAR LA CREDIBILIDAD Y UNA ADECUADA CONEXIÓN CON LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES

En la presente sección nos proponemos examinar el modo en que varios sistemas de M&E de América Latina están dando respuesta a los distintos requerimientos planteados más arriba. Como veremos, en algunos casos las estrategias utilizadas resultan más exitosas que en otros. Los ejemplos a analizar provienen de siete sistemas de M&E de la región: el Sistema de Seguimiento Físico-Financiero de la Oficina Nacional de Presupuesto, el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) y el sistema de monitoreo del programa Carta Compromiso con el Ciudadano en la Argentina; el Sistema de Control de Gestión en Chile; el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) en Colombia; el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) en Costa Rica; y el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SEV) en Uruguay. Comenzaremos por los requerimientos que afectan a todos los sistemas por igual, para pasar seguidamente a considerar los que varían de acuerdo con el tipo de objetivo y de actor que los sistemas procuran atender.

3.1 SINCRONIZACIÓN CON LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES

Como hemos visto, el primero de estos requerimientos es que la información que producen los sistemas de M&E llegue a sus destinatarios de manera oportuna. En este caso, interesa reparar en dos ejemplos. Ambos se centran en el modo en que los ciclos de M&E se insertan en los de la programación presupuestaria dado que, a diferencia de lo que ocurre con otros procesos de toma de decisiones, los tiempos del ciclo presupuestario se encuentran claramente pautados y, por lo tanto, resultan comparativamente fáciles de anticipar. Uno de los ejemplos en cuestión refleja una situación en

la que los dos ciclos se encuentran relativamente bien sincronizados. En el otro, en cambio, el desarrollo de los procesos se produce a des-tiempo.

El primer caso corresponde al Sistema de Control de Gestión de Chile. El sistema está basado en tres mecanismos de evaluación (las Evaluaciones de Programas Gubernamentales, las Evaluaciones de Impacto, y las Evaluaciones Comprensivas del Gasto) y dos de monitoreo del desempeño institucional (los indicadores de desempeño y el esquema de seguimiento del Programa de Mejoramiento de la Gestión).² Los dos procesos de mecanismos de monitoreo y las Evaluaciones de Programas Gubernamentales se completan en un plazo lo suficientemente corto como para que sus resultados puedan ser incorporados al proceso de formulación presupuestaria del año siguiente. En el caso de los otros dos mecanismos, el desarrollo de las evaluaciones demanda más tiempo y, por lo tanto, sus conclusiones sólo llegan a tiempo para ser consideradas en el año siguiente al que se las completó. Por otra parte, al momento de entregar sus proyectos de presupuesto a la Dirección de Presupuestos, las instituciones presentan también las metas de desempeño que se proponen alcanzar el año siguiente, lo que permite analizar esas propuestas a la luz de los planes de actividad y resultados que se proponen llevar adelante (Guzmán, 2003).

El segundo ejemplo proviene del modo en que los ciclos de monitoreo que desarrolla SINERGIA, en Colombia, estaban ensamblados con los de presupuestación —al menos hasta 2002. En ese caso, la definición de las metas de desempeño de las organizaciones evaluadas correspondientes al plan nacional de desarrollo aprobado por cada nueva gestión de gobierno recién se completaba a comienzos del segundo de los cuatro años que dura cada administración. En consecuencia, los resultados del monitoreo del grado de cumplimiento con esas metas recién llegaba a sus destinatarios a finales de ese segundo año —es decir después de que el Departamento Nacional de Planeación hubiera elaborado el presupuesto de inversión de las entidades evaluadas tanto para el primero como para el segundo año de vigencia del plan nacional de desarrollo. En pala-

² Una caracterización detallada de este sistema y sus distintos mecanismos de M&E puede encontrarse en Guzmán (2003) y Armijo (2003).

bras de Cunill Grau y Ospina Bozzi (2003) “la presupuestación de la inversión [iba] adelante y la evaluación [...] a la saga. De allí que la evaluación no [tuviera] una incidencia directa en la orientación de las prioridades de gasto”.

3.2 ACCESIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN GENERADA

Además de asegurar que la información que producen se encuentre a disposición de sus destinatarios de manera oportuna, los sistemas de M&E se ven enfrentados a la necesidad de generar condiciones para facilitar su lectura, procesamiento y asimilación. Como vimos anteriormente, el acceso a los resultados de la evaluación y el monitoreo suele verse obstaculizado por la falta de conocimiento sobre su existencia y disponibilidad, y por la inadecuación de los medios a través de los cuales se les hacen llegar a sus usuarios esperados. El ejemplo más clásico es el de los informes de evaluación sumamente extensos y redactados en lenguaje demasiado técnico, lo que dificulta y termina desalentando su lectura. En este sentido, algunos de los sistemas de la región han comenzado a dar pasos orientados a evitar este tipo de situaciones.

Además de producir informes impresos para ser entregados a sus destinatarios más directos, todos los sistemas de M&E considerados aquí difunden al menos parte de la información que generan a través de internet. Por esta vía se pretende otorgarle a esta información carácter público. Sin embargo, a menudo, la gran mayoría de la población no está al tanto de su existencia. A fin de aumentar la visibilidad pública de la información generada, el sistema de M&E de Costa Rica (SINE) complementa la difusión electrónica con la publicación a través de conferencias de prensa, y con realización de actividades de sensibilización y entrenamiento en la interpretación de la información destinadas a los agentes de prensa (Mora Quirós, 2003). En el contexto del programa Carta Compromiso con el Ciudadano de Argentina, uno de los criterios que se utilizan para calificar el desempeño de las organizaciones participantes es la adecuación de sus estrategias de difusión pública de los estándares de calidad y los resultados de las evaluaciones de desempeño (Zaltsman, 2004). Por último, en Colombia, la información que produce SINERGIA se divulga también a través de foros públicos y productos

audiovisuales, y se impulsa su discusión a través de programas televisivos y radiales (National Planning Department - SINERGIA, 2005).

Desde el punto de vista de la facilitación de la lectura y la comprensión de la información, los ejemplos más interesantes provienen de los sistemas de M&E de Chile, Colombia y Uruguay. En Chile, el Sistema de Control de Gestión acompaña todos sus informes de evaluación con resúmenes ejecutivos mucho más breves, y sintetiza la información generada a través de sus distintos mecanismos de M&E en unos informes conocidos como Balances de Gestión Integral, disponibles para cada institución por separado (Guzmán, 2003; Armijo, 2003). En Colombia y en Uruguay, respectivamente, SINERGIA y el SEV difunden parte de la información a través de boletines que hacen amplio uso de gráficos y colores y están redactados en lenguaje simple.³

3.3 INDUCCIÓN DEL USO DE LA INFORMACIÓN

En general, el principal incentivo con el que cuentan los destinatarios de la información para tomar en cuenta los resultados del monitoreo y la evaluación se origina en la misma individualización del desempeño de las organizaciones y los programas evaluados. Esto los deja expuestos a la posibilidad de tener que rendir cuentas por el desempeño propio (en el caso de las unidades organizacionales o programas evaluados) o por las decisiones que actores externos (los ministerios responsables por los programas evaluados, los formuladores del presupuesto, organismos estatales de control y entidades de la sociedad civil) tomaron a raíz de él. Sin embargo, en la medida en que el uso de esta información por parte de aquéllos que podrían reclamar cuentas también tiende a ser limitado, la individualización y la publicación de las mediciones de desempeño, por sí solas, rara vez conducen a los cambios de conducta esperados. En la Argentina, el programa Carta Compromiso con el Ciudadano ha institucionalizado una serie de premios anuales al buen desempeño, de carác-

³ Ver <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/evaluacion/colombia/uso.html>, <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/evaluacion/uruguay/uso.html> (16-09-2005).

ter simbólico, con el que procura reforzar estos efectos (Halliburton y Baxendale, 2001). Por su parte, los sistemas de M&E de Colombia y Costa Rica tienen o han tenido bajo análisis la posibilidad de incorporar una serie de mecanismos de incentivo presupuestarios al buen desempeño con el mismo propósito pero, hasta el momento, no han llegado a implementarlos.⁴

El ejemplo de estrategia de inducción del uso de los resultados de las evaluaciones y el monitoreo más sofisticado proviene de Chile. Allí el Sistema de Control de Gestión combina el empleo de los así llamados “Compromisos Institucionales” con un decidido impulso, por parte de la influyente Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES), a la incorporación de todo este cúmulo de información en el proceso de formulación del presupuesto nacional. A través de los Compromisos Institucionales, las agencias responsables por los programas evaluados se comprometen a implementar las recomendaciones que surgieron de las evaluaciones en un plazo determinado. A partir de la firma de esos acuerdos, y al igual que con el resto de la información sobre desempeño, la unidad responsable por el sistema realiza un seguimiento del grado en que cada agencia cumple con los mismos (Guzmán, 2003).

Como se mencionó más arriba, los requerimientos de la credibilidad y la apropiada conexión entre los sistemas de M&E y los procesos de toma de decisiones que analizaremos en el resto de esta sección asumen características distintas según el objetivo y el tipo de usuario de información que los sistemas procuren atender.

3.4 RIGOR METODOLÓGICO

La preocupación por garantizar el rigor metodológico de los procesos de evaluación y monitoreo es mayor cuando los destinatarios principales de la información son externos a la organización o al programa evaluados que cuando se encuentran al interior de los mismos. Esto puede verse reflejado, en alguna medida, en el hecho de que, entre los distintos sistemas de M&E que examinamos aquí,

⁴ Ver <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/evaluacion/colombia/uso.html>, <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/evaluacion/uruguay/uso.html> (16-09-2005).

los que ponen mayor énfasis en asegurar la rigurosidad de la información y las conclusiones que se extraen de ella se encuentran entre los primeros. Más concretamente, el Sistema de Control de Gestión de Chile, el SIEMPRO en la Argentina, y SINERGIA en Colombia tienen entre sus objetivos los de servir de base a la planificación, al diseño y al mejoramiento de programas, a la formulación del presupuesto nacional y/o a la responsabilización con base en el desempeño. En los tres casos, los principales destinatarios de la información se encuentran fuera de las instituciones y los programas evaluados. En línea con estos objetivos, los tres sistemas hacen uso combinado del monitoreo y la evaluación, lo que les permite llevar a cabo un análisis más pormenorizado del desempeño de las intervenciones que evalúan e identificar sus resultados con un grado de confiabilidad y precisión relativamente elevados. Para ello, se valen de estrategias de evaluación sofisticadas que incluyen el uso de diseños cuasi-experimentales, una amplia variedad de técnicas de análisis cuantitativo y estudios de caso en profundidad.⁵ A su vez, en el caso particular del Sistema de Control de Gestión de Chile, la información que alimenta los mecanismos de monitoreo es sometida a una serie de controles de calidad (Guzmán, 2003).⁶

En cambio, tanto el sistema de seguimiento del programa Carta Compromiso con el Ciudadano, en la Argentina, como las autoevaluaciones en las que se basó SINERGIA, en sus primeros años de existencia, se han valido exclusivamente del monitoreo del desempeño y han descansando en mucho mayor medida en las capacidades técnicas internas a las organizaciones evaluadas. Sin desmedro de ello, y especialmente en el caso del programa Carta Compromiso con

⁵ Ver <http://www.siempro.gov.ar> (02-05-2004); <http://www.dnp.gov.co> (25-06-2005), y Banco Mundial (2005).

⁶ Es importante hacer notar que no todos los sistemas de M&E orientados a atender las necesidades de información de actores externos a las organizaciones y los programas evaluados aplican este tipo de abordajes y metodologías. Tal es el caso del SINE en Costa Rica (Mora Quirós, 2003), del Sistema de Seguimiento -Físico Financiero de la Oficina Nacional de Presupuesto en la Argentina (Zaltsman, 2004) y del SEV en Uruguay (Freijido, 2003). Además, hasta el momento, ninguno de estos sistemas ha desarrollado tampoco mecanismos de control de calidad de la información que los organismos y los programas sometidos al monitoreo les proporcionan.

el Ciudadano, las organizaciones han contado con una importante cuota de apoyo técnico de parte de la unidad central del sistema.

3.5 INDEPENDENCIA E IMPARCIALIDAD

De un modo similar, los sistemas orientados a atender las necesidades de información de actores externos a las instituciones y los programas evaluados tienden a poner mayor empeño en asegurar la independencia y la imparcialidad de la información que producen que los que tienen por principales destinatarios a los mismos objetos de evaluación. Esto se ve reflejado con bastante claridad en el contraste que media entre los tres sistemas de M&E que acabamos de considerar (SIEMPRO, SINERGIA y Sistema de Control de Gestión), el sistema de seguimiento del programa Carta Compromiso con el Ciudadano en la Argentina, y la estrategia de monitoreo del desempeño institucional que empleó SINERGIA durante sus primeros años de existencia.

En los tres primeros casos, la realización de las evaluaciones propiamente dichas se subcontrata a consultores y especialistas externos, seleccionados en base a concursos públicos y abiertos. A su vez, en el proceso de monitoreo, si bien las propias organizaciones y los programas sujetos a seguimiento intervienen en la definición de los indicadores y las metas y son los que proporcionan la información que le sirve de base, tanto el análisis de la información como la elaboración de los informes en los que resulta se centralizan en las unidades coordinadoras de los sistemas, sin darles mayor participación a las instituciones y los programas monitoreados (Armijo, 2003; Ospina Bozzi y Ochoa, 2003; Zaltsman, 2004).

En cambio, en el contexto del programa Carta Compromiso con el Ciudadano en la Argentina y de la estrategia de seguimiento del desempeño institucional que utilizó SINERGIA en los primeros años después de su creación, la distribución de funciones asumió características bastante diferentes. En cada uno de estos dos casos el sistema tiene o, en su momento, tuvo entre sus prioridades la de impulsar procesos de aprendizaje organizacional en las instituciones evaluadas y, por lo tanto, las tomó como destinatarias principales. En el sistema de monitoreo del programa Carta Compromiso con el

Ciudadano en la Argentina, tanto la selección de los criterios de evaluación como las ponderaciones del desempeño organizacional propiamente dichas se realizan de manera conjunta entre las propias entidades y los especialistas del sistema (Zaltsman, 2004). De un modo similar, cuando en sus primeros años de existencia SINERGIA puso un énfasis mucho mayor que en la actualidad en inducir el mejoramiento de la gestión institucional a través del aprendizaje organizacional, se valió de la autoevaluación como práctica central de su estrategia de seguimiento del desempeño. En otras palabras, a partir de los objetivos de política sectorial definidos por los ministerios de los que dependían, las entidades fijaban sus propios objetivos y parámetros de evaluación, y eran también las encargadas de contrastar su desempeño efectivo con el programado a través de sus metas.⁷

Es importante hacer notar que, si bien los mecanismos de monitoreo de todos los sistemas analizados aquí se basan en información suministrada por las propias organizaciones o los programas evaluados, los únicos que controlan la veracidad de esa información son los del Sistema de Control de Gestión en Chile y el del programa Carta Compromiso con el Ciudadano en la Argentina. En el primero de estos dos casos, la verificación se encuentra a cargo del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG), que es un órgano asesor del Presidente de la República radicado en el Ministerio de Hacienda, o de los auditores de los ministerios a los que se encuentran adscriptas las instituciones evaluadas (Guzmán, 2003).⁸ En el segundo, los controles los realiza la misma unidad coordinadora del sistema, con base en una lógica muestral (Zaltsman, 2004).

3.6 RELEVANCIA DE LA INFORMACIÓN GENERADA

Como se discutió más arriba, la manera más efectiva de asegurar que la información que producen los sistemas de M&E resulte relevante para sus destinatarios es dándoles a estos últimos activa participación

⁷ <http://www.dnp.gov.co>, 20-09-2001.

⁸ Más específicamente, la CAIGG es responsable de auditar la información que alimenta a los Indicadores de Desempeño, y realiza estos controles de forma aleatoria o por definición de áreas de "alto impacto ciudadano" (Guzmán, 2003: 19).

en la definición de los aspectos del desempeño a evaluar. El modo en que las funciones de evaluación y monitoreo se encuentran organizadas en varios de los sistemas analizados aquí ilustran este principio general de distintas formas.

En Colombia y en Costa Rica, donde uno de los principales objetivos de los sistemas de M&E es el de apoyar la planificación estratégica a nivel central del gobierno, la responsabilidad institucional por estos sistemas se encuentra en manos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) respectivamente (Ospina Bozzi y Ochoa, 2003; Mora Quirós, 2003).

En la Argentina, el SIEMPRO tiene como uno de sus principales objetivos el de servir de base al mejoramiento de políticas y programas sociales. En línea con este objetivo, tanto el control del sistema de monitoreo como la decisión sobre qué programas específicos evaluar se encuentran en manos del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales —un organismo presidido por el Ministerio de Desarrollo Social, que también tiene por miembros permanentes a los otros ministerios responsables por programas sociales focalizados. Si bien se trata de una entidad colegiada, los organismos que lo conforman son precisamente aquéllos con la capacidad de decisión para ampliar, recortar o introducir modificaciones en los programas evaluados (Zaltsman, 2004).

A fin de asegurar que el Sistema de Control de Gestión, en Chile satisfaga las necesidades de información del proceso de asignación presupuestaria, la unidad institucional que lo controla tiene asiento en la propia DIPRES (Guzmán, 2003; Armijo, 2003). De un modo parecido, el Sistema de Seguimiento Físico-Financiero en la Argentina, cuyo objetivo primordial es también informar el proceso presupuestario, depende de manera directa de la entidad institucional responsable por la formulación del presupuesto nacional, es decir, la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda (Zaltsman, 2004).

Por otro lado, como se vio en el apartado anterior, los sistemas de M&E que ponen o, en su momento, pusieron más énfasis en promover el mejoramiento de la gestión institucional a través del apren-

dizaje organizacional, les reservan a las instituciones evaluadas una amplia cuota de protagonismo en las distintas etapas del proceso. El sistema de monitoreo del programa Carta Compromiso con el Ciudadano, en la Argentina, las involucra tanto en la definición de los aspectos a evaluar como en el proceso que deriva en la calificación del desempeño propiamente dicho. Incluso, los informes finales de evaluación del desempeño organizacional son escritos de manera conjunta (Zaltsman, 2004). Del mismo modo, en los primeros años después de su creación, SINERGIA dejaba en manos de las propias organizaciones tanto la definición de sus objetivos y metas, como la de los parámetros para medir su desempeño y la evaluación del mismo (Ospina Bozzi y Ochoa, 2003).⁹

Por último, los sistemas de Costa Rica y Colombia ofrecen ejemplos de intentos de asegurar que la información que generan responda también a las necesidades de las entidades encargadas de poner en práctica la responsabilización y la rendición de cuentas. En Costa Rica, la información que alimenta las actividades de monitoreo del SINE se recoge a través de unos formatos consensuados entre el MIDEPLAN, que es el responsable del sistema, el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.¹⁰ Estas tres instituciones constituyen la Comisión Técnica Interinstitucional, una de cuyas principales funciones es la de coordinar las necesidades de información de las mismas.¹¹ Por su parte, en Colombia, la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP está realizando gestiones destinadas a involucrar activamente a organizaciones de la sociedad civil en el análisis, la validación y la difusión de la información que genera SINERGIA (Departamento Nacional de Planeación —SINERGIA, 2005). De concretarse esta iniciativa, es altamente probable que estas organizaciones terminen teniendo algún grado de incidencia también sobre las decisiones sobre qué y cómo evaluar.

⁹ Ver también <http://www.dnp.gov.co>, 20-09-2001.

¹⁰ A estos formatos se los conoce como “Estructuras Básicas del Plan Anual Operativo” (EBPAO).

¹¹ Ver <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/evaluacion/costarica/marco.html>, 16-09-2005.

4. TENSIONES ENTRE LOS REQUERIMIENTOS DE LOS DISTINTOS OBJETIVOS DE LOS SISTEMAS DE M&E DE LA REGIÓN Y SU RESOLUCIÓN EN LA PRÁCTICA

Como vimos, las condiciones necesarias para asegurar la credibilidad de la información y la apropiada conexión entre los ciclos de M&E y los procesos de toma de decisiones que pretenden informar plantean ya, de por sí, desafíos importantes. Sin embargo, estos últimos pasan a ser aún mayores cuando se necesita conciliar los requerimientos específicos de los distintos objetivos de un sistema. En esta sección nos centraremos en la forma en que los sistemas de M&E examinados en el artículo están dando resolución a este tipo de tensiones. El análisis dejará en claro que el grado con el que los distintos sistemas están consiguiendo equilibrar los requerimientos asociados con uno y otro objetivo dista de ser uniforme.

El siguiente cuadro refleja los objetivos declarados de los siete sistemas analizados, y servirá de base a la identificación de las disyuntivas a las que cada uno de ellos se ha visto enfrentado. Las subsecciones que siguen examinan el modo en que estos sistemas están dando respuesta a la necesidad de conciliar los requerimientos de sus distintos objetivos entre sí.

Cuadro 2
Objetivos declarados de los sistemas de M&E

Tipos de objetivo	Argentina			Chile	Colombia	Costa Rica	Uruguay
	Sist. de Seguimiento Físico - Financiero	SIEMPRE	Seguimiento Carta Compr. Ciudadano	Sistema de Control de Gestión	SINERGIA	SINE	SEV
Planificación estratégica a nivel global					✓	✓	
Formulación y mejoramiento de políticas sectoriales y programas		✓		✓	✓		
Asignación presupuestaria	✓			✓	✓	✓	✓
Mejoramiento de la gestión organizacional			✓	✓	✓	✓	
Responsabilización con base en los resultados y el desempeño	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia

4.1 M&E PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN ORGANIZACIONAL Y PARA LOS OBJETIVOS ASOCIADOS CON ACTORES EXTERNOS A LAS ORGANIZACIONES Y LOS PROGRAMAS EVALUADOS

En este caso, el principal desafío surge de la necesidad de asegurar que los sistemas de M&E cumplan con ciertos estándares mínimos que les permitan garantizar la credibilidad y la relevancia de la información que generan, ante todas las partes interesadas. En muchos casos, esta condición resulta difícil de alcanzar dado que, como se vio anteriormente, los requerimientos recién mencionados varían de acuerdo con el objetivo y el tipo de usuario de información al que se aspire a atender. Más concretamente, la necesidad de asegurar la relevancia de la información que el sistema genera, tanto para los destinatarios internos como para los externos a las organizaciones y a los programas evaluados, exige crear condiciones para que unos y otros participen en la decisión sobre qué evaluar. Sin embargo, dada la posibilidad latente de que los actores externos hagan uso de la información para tomar decisiones contrarias a los intereses de los primeros, es altamente probable que las actividades de M&E se enfoquen en aspectos muy distintos dependiendo de quién sea el que defina lo que se habrá de evaluar. Por otro lado, el alto grado de protagonismo que, a efecto de generar los niveles de receptividad y apropiación necesarios para el aprendizaje organizacional, se precisa de parte de las entidades evaluadas, puede acabar entrando en conflicto con los requerimientos de independencia e imparcialidad que plantean los actores externos.

Uno de los sistemas de M&E donde se debió hacer frente a esta disyuntiva es el sistema de seguimiento del programa Carta Compromiso con el Ciudadano, en la Argentina. En efecto, además de servir de base a procesos de mejora continua de la gestión, a fin de lo cual toma como principales destinatarios de la información a las propias organizaciones participantes, este sistema procura posibilitar la responsabilización de las mismas frente a las autoridades políticas, a sus beneficiarios y usuarios, y a la ciudadanía en general. El modo en el que el sistema aborda estos objetivos a la vez se basa en un proceso evaluativo relativamente “horizontal”, en el marco del cual tanto los aspectos a evaluar como los parámetros a utilizar y las propias ponderaciones del desempeño, se realizan de manera

conjunta y consensuada entre funcionarios y profesionales de las organizaciones y los especialistas del programa. Esto permite asegurarles a ambas partes un alto grado de protagonismo y, a la vez, gracias a la participación activa de los especialistas de la unidad que coordina el sistema de monitoreo, dotar al proceso de un sustento técnico que las propias organizaciones no estarían en condiciones de aportar. Al mismo tiempo, los especialistas del sistema asumen la responsabilidad última por la imparcialidad del proceso y, siguiendo una lógica muestral, la unidad coordinadora del programa verifica la calidad de la información en la que se basan las evaluaciones del desempeño. Con todo esto, se pretende robustecer la credibilidad de los resultados del monitoreo (Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión, 2002).

En el contexto de los demás sistemas de M&E que, entre otros objetivos, tienen el de inducir mejoras en la gestión organizacional, el nivel de protagonismo del que gozan las instituciones evaluadas es mucho menor. Tal es el caso, por ejemplo, del Sistema de Control de Gestión de Chile. En el marco de este sistema, las organizaciones sometidas al monitoreo o evaluaciones participan del proceso de varias formas. Primero, son ellas las que proponen los indicadores y las metas de gestión que utilizan los indicadores de desempeño. Segundo, también son las mismas organizaciones las que definen los objetivos y las etapas de desarrollo institucional que se proponen alcanzar cada año en el contexto de los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMGs). En el proceso que deriva en estas definiciones, se les da participación a los funcionarios de los distintos niveles de la organización. Tercero, las Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPGs) y las Comprehensivas del Gasto (ECGs) requieren la participación de los programas y las agencias evaluadas en la preparación de las matrices de marco lógico (en el caso de las EPGs) y las “matrices preliminares de evaluación” (en el caso de las ECGs) en las que se basan estos dos componentes del sistema. Por último, las agencias responsables por los programas evaluados con EPGs, Els y ECGs tienen la posibilidad de comentar los informes intermedios de evaluación y, una vez concluido el proceso, se les da la oportunidad de expresar su reacción a las conclusiones de las

mismas. Estos comentarios a las evaluaciones terminan siendo incorporados como anexo a los informes finales de evaluación.¹²

Sin embargo, en la práctica, el nivel de control que las instituciones tienen sobre los procesos de M&E es más bien limitado. Por un lado, tanto la decisión sobre qué programas y qué organizaciones evaluar, como la definición de las “áreas de mejoramiento de gestión” y cada una de sus etapas de desarrollo del programa marco de los PMGs provienen de la unidad central del sistema, y no de las organizaciones. Por otra parte, tanto el análisis como la conclusión final de todos los procesos de evaluación del desempeño organizacional y de programas que se realizan a través de los mecanismos de M&E se encuentran a cargo de los profesionales del sistema y/o los evaluadores externos en los que se delega la realización de las evaluaciones. Más allá de la posibilidad de expresar su opinión sobre las mismas, las autoridades de las organizaciones y los programas evaluados no participan en su elaboración.

4.2 M&E PARA LA PLANIFICACIÓN GLOBAL Y PARA LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA

Cuando el sistema de M&E está orientado a servir de base a la planificación estratégica global y a la formulación del presupuesto, el principal desafío consiste en asegurar que la agenda de evaluación capte apropiadamente tanto las necesidades de información de las instituciones u organismos responsables de la primera (ministerio de planificación, gabinete de ministros) como las de la segunda (especialmente, la oficina nacional de presupuesto). Las necesidades de estos dos tipos de actores están íntimamente ligadas y, en la medida en que se centran en un mismo nivel de agregación (el del sector público como un todo), deberían ser más fáciles de conciliar entre sí que las de otros actores. Sin embargo, resulta común que estas funciones se desarrollen de un modo paralelo y desarticulado, lo que en la práctica, termina viéndose reflejado en procesos de M&E con orientaciones distintas según el grado de incidencia que cada uno de estos dos tipos de actor tenga sobre los mismos.

¹² Para mayores detalles, ver Guzmán (2003) y Banco Mundial (2005).

La situación en la que se encontraban SINERGIA y el SINE, al menos hasta los primeros años de esta década, representa un buen ejemplo en este sentido. En ambos casos, los sistemas estaban estructurados de acuerdo a lo que Cunill Grau y Ospina Bozzi (2003) caracterizaron como “modelo plan” es decir, un abordaje en el marco del cual la información que se genera a través del monitoreo y la evaluación está principalmente dirigida a atender los requerimientos de la planificación, y desatiende la de la formulación presupuestaria. Desde un punto de vista institucional, SINERGIA depende de una unidad que forma parte del Departamento Nacional de Planeación. Como su nombre lo indica, este departamento se encuentra a cargo de la planificación y, además, de la elaboración del presupuesto nacional de inversión. Sin embargo, este último representa sólo una parte menor del presupuesto general de la Nación; la formulación del presupuesto de funcionamiento es responsabilidad del Ministerio de Hacienda. En Costa Rica, la unidad responsable por el SINE depende del MIDEPLAN, mientras que la elaboración del presupuesto nacional se encuentra a cargo del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República. Más allá de la división de funciones entre estos distintos organismos en sí, el problema radicaba en gran medida en la falta de coordinación entre los mismos.

A partir de 2002, en ambos países se comenzó a dar pasos para reducir esta brecha. En los dos casos la estrategia que se adoptó se basó en gran medida en la creación de comisiones inter-institucionales, en el marco de las cuales se les da algún grado de participación a los distintos ministerios y entidades responsables por las dos funciones. En Colombia, la administración del Presidente Uribe puso en funcionamiento el Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados, y le encomendó la responsabilidad de decidir qué programas y políticas se habrá de someter a las evaluaciones que realiza SINERGIA. Este Comité está compuesto por la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (que es la responsable del sistema y representa, además, al DNP), la Dirección de Inversiones de Finanzas Públicas, la Dirección General de Territorial Sostenible, y los ministros, directores de departamentos administrativos y directores de empresas cuyos programas son objeto de evaluación.

También forma parte de él la Presidencia de la República, a través de la Secretaría General o de un Alto Consejero delegado por el Presidente.¹³ De un modo similar, en Costa Rica se ha creado una Comisión Técnica Interinstitucional encargada de coordinar acciones entre el MIDEPLAN, el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República en todo lo relativo a la obtención de información de las entidades monitoreadas a través del SINE.¹⁴

4.3 M&E PARA LA FORMULACIÓN Y EL MEJORAMIENTO DE POLÍTICAS SECTORIALES Y PARA LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA

En los casos en los que el sistema de M&E tiene por objetivo informar a las unidades responsables del diseño y la reformulación de programas y políticas sectoriales y, a la vez, a los responsables de formular y aprobar el presupuesto nacional, la disyuntiva que se plantea gira en torno a en cuál de estos dos tipos de destinatarios de la información delegar el control del sistema.

Por un lado, si la decisión sobre qué evaluar se deja en manos los ministerios sectoriales, es muy probable que los mismos extraigan los máximos beneficios de las actividades que desarrolla el sistema, pero dudosamente puedan atender las necesidades de información de la oficina nacional de presupuesto de un modo apropiado. Esto se debe a que ninguno de esos ministerios contaría con la visión de conjunto necesaria para detectar las áreas del accionar del Estado que podrían requerir mayor atención con miras a introducir ajustes en la asignación de los recursos fiscales. Una segunda razón es que una distribución de funciones con esas características plantearía un riesgo fundamental desde el punto de vista de la credibilidad externa de la información que produce el sistema. En efecto, los ministerios

¹³ Las decisiones de este Comité se encuentran, a su vez, sujetas a la aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), que es la máxima autoridad nacional de planeación y sirve como organismo asesor del gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país (<http://www.clad.org.ve/siare/innotend/evaluacion/colombia/marco.html>, 16-09-2005).

¹⁴ Ver <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/evaluacion/costarica/marco.html>, 16-09-2005.

podrían verse tentados a manipular la operación del sistema a efecto de quedar mejor posicionados durante la negociación del presupuesto con la oficina nacional encargada de formularlo.

Por otro lado, si el control del sistema se deja en manos de la autoridad presupuestaria, las limitaciones recién mencionadas podrían verse superadas pero existiría el riesgo de que el sistema no se encuentre en condiciones de identificar adecuadamente las necesidades de información de los ministerios y demás organismos a cargo de la planificación sectorial.

Lo que se observa en los sistemas que se proponen abordar estos dos objetivos es que el rol que se les asigna a los responsables de la formulación y el mejoramiento de programas y políticas sectoriales es, cuanto mucho, marginal.

En el caso del Sistema de Control de Gestión, en Chile, la decisión sobre qué programas evaluar se encuentra a cargo de la DIPRES, y está sujeta a aprobación parlamentaria, pero no involucra a los ministerios ni a las agencias responsables de dichos programas. Por otra parte, la forma en que las actividades de M&E contribuyen al mejoramiento de los programas evaluados tiene lugar a través de la implementación de las recomendaciones de evaluadores externos. Las entidades responsables por los programas tienen la posibilidad de emitir comentarios a los informes intermedios de evaluación y de reaccionar de manera formal a las conclusiones finales, pero nada garantiza que vayan a tener incidencia sobre las mismas. Finalmente, la implementación de las recomendaciones de las evaluaciones se ve precedida por un proceso de negociación entre la DIPRES y la agencia responsable por el programa, en el marco del cual se definen los cambios a incorporar y los plazos para ponerlos en práctica. Sin embargo, en todo momento, tanto la agenda de evaluación como el control de las distintas etapas del proceso se encuentran en manos de la DIPRES, y no de los ministerios sectoriales o las agencias (Guzmán, 2003).

Como se hizo notar en el apartado anterior, en Colombia, el rol central en el funcionamiento de SINERGIA lo tiene la División de Evaluación de Políticas Públicas, la que depende a su vez del DNP. Sin desmedro de ello, la decisión sobre qué programas y políticas

específicas evaluar se encuentra en manos de un comité intersectorial del que también forman parte la Dirección de Inversiones de Finanzas Públicas, la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, y los ministerios responsables por los programas a evaluar, entre otros. Sin embargo, el papel que se les reserva a estos últimos es comparativamente menor que el de los demás integrantes del comité, dado que su incorporación al proceso sólo tiene lugar una vez que la decisión sobre qué programas o políticas evaluar ya ha sido tomada.

4.4 M&E PARA LA RESPONSABILIZACIÓN Y PARA LOS DEMÁS OBJETIVOS ASOCIADOS CON ACTORES EXTERNOS A LAS ORGANIZACIONES Y LOS PROGRAMAS EVALUADOS

El desafío fundamental, en este caso, se origina en la necesidad de garantizar la relevancia y la credibilidad de las evaluaciones y el monitoreo tanto para los responsables de la planificación, el diseño y la reformulación de programas, y la asignación presupuestaria, por un lado, como para los encargados de exigirles cuentas a los mismos, por el otro. El patrón que se observa en los casos analizados es que, independientemente de cuáles sean los otros objetivos que el sistema de M&E se propone alcanzar, los requerimientos asociados con la responsabilización tienden a verse relegados a un segundo plano respecto de los demás objetivos.

Desde el punto de vista de la determinación de cuáles habrán de ser las políticas, los programas o los aspectos del desempeño a evaluar - un factor que, como vimos, resulta fundamental para que las evaluaciones respondan a las necesidades de sus usuarios esperados - lo que se destaca es la ausencia casi total de las entidades de control administrativo y social en estos procesos. En efecto, por el momento, el único caso en el que un organismo de control goza de algún grado de participación en este sentido se encuentra en Costa Rica. En dicho país, como se discutió más arriba, la Contraloría General de la República cuenta con cierta capacidad de incidir en la definición de qué información solicitar de las entidades monitoreadas, a través de la Comisión Técnica Inter-institucional. No obstante ello, el control del sistema está en manos del MIDEPLAN.

En Colombia, las autoridades de SINERGIA tienen planes de involucrar a organizaciones de la sociedad civil en el análisis, la validación y la difusión de la información que produce, lo que podría terminar otorgándole también cierto ascendiente sobre la agenda de M&E. Sin embargo, hasta ahora, estos planes no han llegado a concretarse.

En los demás casos, la decisión sobre en qué concentrar el monitoreo y las evaluaciones se encuentra en manos de los organismos encargados de las otras funciones. Es decir, en el caso del componente de monitoreo de SINERGIA, el DNP, que es el encargado de la planificación a nivel de la administración central y de la formulación del presupuesto nacional de inversión. En el caso del SIEMPRO, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, el que se encuentra integrado por los ministerios sectoriales responsables por los programas de lucha contra la pobreza. Y en los casos del Sistema de Control de Gestión de Chile, del Sistema de Seguimiento Físico - Financiero de Argentina, y del SEV de Uruguay, las instituciones que definen la agenda de evaluación están íntimamente asociadas con la formulación del presupuesto nacional. Ellas son la DIPRES en Chile, la Oficina Nacional de Presupuesto en la Argentina, y la Oficina de Planeación y Presupuesto (OPP) en Uruguay.¹⁵

Desde el punto de vista de las estrategias usadas para asegurar la independencia de las actividades de M&E, las prácticas más extendidas son tres.

La primera consiste en la centralización de la coordinación del sistema y el análisis de la información que surge del monitoreo en unidades que, salvo excepciones puntuales, dependen de organismos externos a los programas y a los procesos evaluados. La excepción a esta regla se plantea en las situaciones en las que la evaluación de las propias instituciones responsables por los sistemas queda a

¹⁵ A diferencia de la DIPRES y la Oficina Nacional de Presupuesto, la OPP juega un rol relativamente secundario en la preparación del presupuesto. Su papel consiste en asistir a la Contaduría General de la Nación, que es la responsable por dicha función (<http://www.clad.org.ve/siare/innotend/evaluacion/uruguay/presup.htm>, 16-09-2005).

cargo de las mismas. Tal es el caso del Sistema de Seguimiento - Físico Financiero, el Sistema de Control de Gestión, SINERGIA, y el SINE, en el marco de los cuales el desempeño de las instituciones responsables por los mismos también está sujeto a las actividades de monitoreo que realizan los propios sistemas. Cuando esto sucede, a efecto de la rendición de cuentas frente a los organismos de control administrativo y la sociedad, la credibilidad de la información que surge de esas evaluaciones es, cuando menos, cuestionable. En Uruguay, se intentó evitar esta situación delegándole el control del SEV a la OPP, que es un organismo sin programas sujetos a sus actividades de monitoreo (Freijido, 2003). Algo similar ocurre en algunos países industrializados, el modo en que se ha salvado esta complicación ha sido a través del involucramiento activo de las auditorías nacionales y las contralorías.¹⁶

La segunda práctica común se basa en la subcontratación de las evaluaciones de políticas y programas a consultores externos seleccionados a través de concursos abiertos y públicos. Como vimos, esto se aplica por igual a los tres sistemas de M&E que cuentan con componentes de evaluación propiamente dicha: el Sistema de Control de Gestión, el SIEMPRO y SINERGIA.

Por último, la tercera práctica se encuentra en realidad bastante menos extendida que las dos anteriores, y consiste en el control de la veracidad de la información que las entidades y los programas monitoreados entregan al sistema. En este sentido, el único de los seis sistemas analizados en este apartado que cuenta con una estrategia definida es el Sistema de Control de Gestión de Chile. La falta de verificación de los datos de los que se alimentan los componentes de monitoreo de los cinco sistemas restantes socava la credibilidad de la información que estos últimos generan frente a todos sus potenciales destinatarios externos por igual.

¹⁶ Ver, por ejemplo, Rist (1990) y Bemelmans-Videc (2002).

CONCLUSIONES

El argumento central de este artículo gira en torno a la necesidad de que los sistemas de M&E generen condiciones apropiadas para satisfacer a sus destinatarios tanto en términos de la credibilidad de la información que producen como de su conexión con los procesos de toma de decisiones a los que pretenden servir de base. La implicación es que estas condiciones constituyen requisitos necesarios para que los sistemas puedan hacer frente a los objetivos que tienen planteados con éxito.

En base a las experiencias de los sistemas de M&E de varios países de la región, hemos podido identificar una serie de estrategias a través de las cuales se procura dar respuesta a estos requerimientos. Al menos a la luz de lo que recomienda la literatura especializada sobre el tema, algunas de ellas parecerían estar haciéndolo con mayor éxito que otras. Sin desmedro de ello, tanto en el caso de los requerimientos que afectan a todos los sistemas por igual, como en el de los que asumen características específicas de acuerdo con el tipo de objetivo y de usuario esperado, los abordajes considerados plantean contrastes lo suficientemente marcados como para justificar un análisis más profundo. Dicho análisis podría estar orientado a esclarecer el origen de estas diferencias, a identificar los puntos de vista de los distintos actores afectados en cada caso, o a evaluar la posible conveniencia y viabilidad de aplicar estrategias que parecerían estar siendo adecuadas en el contexto de un sistema, en otros.

Un segundo hallazgo importante del trabajo es que la manera en que prácticamente todos los sistemas de M&E considerados están haciendo frente a la necesidad de conciliar los requerimientos específicos de sus distintos objetivos entre sí, conlleva la priorización de las exigencias de uno o más de ellos sobre los otros. En este sentido, lo que se observa es que, en la mayor parte de los sistemas con dos o más de los siguientes objetivos, se ha tendido a priorizar los requerimientos propios de la formulación del presupuesto nacional y los de la planificación global del gobierno por sobre los del diseño de programas y políticas sectoriales, la inducción del aprendizaje organizacional y la responsabilización con base en el desempeño.

BIBLIOGRAFÍA

Ala-Harja, Marjukka y Helgason, Sigurdur (1999).

Improving Evaluation Practices. Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper, PUMA/PAC (99) 1, OECD, París.

Argyris, Chris y Schön, Donald (1978).

Organizational Learning: A Theory of Action Perspective, Addison-Wesley, Reading, MA.

Armijo, Marianela (2003).

“La Evaluación de la Gestión Pública en Chile” en *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática: Experiencias Latinoamericanas*, Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (comps.), CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, Caracas.

Banco Mundial (2005).

Chile: Estudio de evaluación de impacto del Programa de Evaluación de programas. Evaluaciones de Impacto y Evaluaciones de los Programas del Gobierno, Resumen Ejecutivo. Documento preparado como parte del Asesoramiento del Banco al Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados de Chile. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica América Latina y el Caribe, Washington D.C. http://www.dipres.cl/control_gestion/publicaciones/Eval_Impacto_Prog_Evaluacion_Esp.html, 16-09-2005).

Behn, Robert D. (2003)

“Why measure performance? Different purposes require different measures” en *Public Administration Review*.

Bemelmans-Videc, Marie-Louise (2002).

“Evaluation in the Netherlands: Consolidation and Expansion”, en *International Atlas of Evaluation*, Furubo, Jan-Eric; Rist, Ray. C.; y Sandahl, Rolf (comps.): Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.

Chelimsky, Eleanor (1985).

“Old Patterns and New Directions in Program Evaluation” en *Program Evaluation: Patterns and Directions*, Chelimsky, Eleanor (comp.), The American Society of Public Administration, Washington D.C.

Chelimsky, Eleanor (1995).

“Preamble: New Directions in Evaluation”, en *Evaluating Country Development Policies and Programs: New Approaches for a New Agenda*, Picciotto, Robert y Rist, Ray C. (comps.), Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (2003).

“La Evaluación de los Resultados de la Gestión Pública: Una Herramienta Técnica y Política” en *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática: Experiencias Latinoamericanas*, Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (comps.), CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, Caracas.

Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión (2002)

Aportes para una Gestión por Resultados. Estándares e Indicadores de Servicios, Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, Subsecretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

Fellner, Irwin (2002).

“Performance Measurement Redux” en *American Journal of Evaluation*, Vol. 23, No. 4.

Freijido, Emilio (2003).

“El Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados en Uruguay” en *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática: Experiencias Latinoamericanas*, Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (comps.), CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, Caracas.

Guzmán, Marcela (2003).

Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados. La Experiencia Chilena, Dirección de Presupuestos, Santiago de Chile.

Halliburton, Eduardo y Baxendale, Patricia (2001).

Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: Guía para su Implementación, Subsecretaría de la Función Pública, Oficina Nacional de Innovación de la Gestión, Buenos Aires.

Hilton, Rita y Joyce, Philip (2003).

“Performance Information and Budgeting in Historical Perspective” en *Handbook of Public Administration*, Peters, B.Guy. y Pierre, Jon (comps.), Sage Publications.

Joyce, Philip (2003).

Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process, IBM Endowment for the Business of Government - National Academy of Public Administration.

Joyce, Philip G. y Sieg, Susan (2000).

“Using Performance Information for Budgeting: Clarifying the Framework and Investigating Recent State Experience”. Documento preparado para el 2000 Symposium of Center for Accountability and Performance of the American Society for Public Administration, George Washington University, Washington D.C.

Kettl, Donald (1997).

“The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links” en *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16, No. 3.

Leeuw, Frans y Sonnichsen, Richard (1994).

“Introduction. Evaluation and Organizational Learning: International Perspectives”. *Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation & Organizational Learning*, Leeuw, Frans L.; Rist, Ray C. y Sonnichsen, Richard C. (comps.), Transaction Publishers, New Brunswick.

Mora Quirós, Mario (2000).

“Responsabilización por el Control de Resultados” en *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD (comp.), CLAD - BID - Eudeba, Buenos Aires.

Mora Quirós, Mario (2003).

“El Sistema Nacional de Evaluación de Costa Rica”, en *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática: Experiencias Latinoamericanas*, Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (comps.), CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, Caracas.

National Planning Department - SINERGIA (2005).

Strategic Plan for Strengthening and Consolidating Performance-based Monitoring and Evaluation 2005 -2010, mimeo, Bogotá.

Ospina Bozzi, Sonia y Ochoa, Doris (2003).

“El Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) de Colombia” en *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática: Experiencias Latinoamericanas*, Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (comps.), CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, Caracas.

Perrin, Burt (1998).

“Effective Use and Misuse of Performance Measurement” en *American Journal of Evaluation*, Vol. 19, No. 3.

Rist, Ray (1990).

“The Organization and Function of Evaluation in the United States: A Federal Overview” en *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects across Eight Nations*, Rist, Ray C. (comp.), Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.

Rist, Ray (1994).

“The Preconditions for Learning: Lessons from the Public Sector” en *Can Governments Learn? Comparative perspectives on Evaluation and Organisational Learning*, Leeuw, Frans L., Rist, Ray C. y Sonnichsen, Richard C. (comps.), Transaction Publishers, New Brunswick, London.

State Services Commission (1999).

“Improving Accountability: Setting the Scene” Occasional Paper No. 10 (<http://www.ssc.govt.nz/Op10>, 16-09-2005).

Weiss, Carol (1998).

Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies, Prentice Hall, Upper Saddle River, N.J.

Weiss, Carol y Bucuvalas, Michael (1980).

Social Science Research and Decision-Making, Columbia University Press, New York.

Zaltsman, Ariel (2004).

“La Evaluación de Resultados en el Sector Público Argentino: Un Análisis a la Luz de Otras Experiencias Latinoamericanas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No.29.

Capítulo 5

USO DE LA INFORMACIÓN GENERADA POR LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

MIGUEL VERA

INTRODUCCIÓN

Los ingresos monetarios, la cobertura y calidad de la educación, las condiciones de salud, el acceso a trabajo digno o la seguridad de la población representan dimensiones importantes del desarrollo social las cuales muestran tendencias poco claras en varios países de América Latina: no está claro si subieron o bajaron dependiendo del período de análisis, de los indicadores empleados y de las metodologías utilizadas para medir su evolución. La insatisfacción respecto a esta situación no sería tan alarmante si no se hubieran realizado serios esfuerzos por mejorar estas condiciones, esfuerzos que se expresan en mayores niveles de gasto social, innovaciones en el modo de operar las políticas públicas y en la formulación de múltiples programas y proyectos dirigidos a enfrentar estas preocupaciones sociales.

Como respuesta a esta observación (grandes esfuerzos y resultados ambiguos), se han generado una serie de estudios. Desde la academia, las organizaciones internacionales y los gobiernos se han realizado una serie de investigaciones y, cada vez con mayor frecuencia, evaluaciones de impacto de programas considerados “innovadores”.

En el marco de la gerencia social, la evaluación cumple con dos propósitos fundamentales. Por un lado, se articula e interactúa de manera constante con las otras fases del ciclo de política - diseño, selección de opciones e implementación -. Por otro, puede constituir una herramienta para mejorar el desarrollo de la política social, la forma en que se implementa un programa, el modo en que una organi-

zación cumple sus objetivos más “valiosos” (Marulanda y Molina, 2005).

Desde una perspectiva gerencial, la evaluación debe contribuir no sólo a entender los orígenes de los éxitos y las causas de los fracasos (saber qué funcionó y qué no) sino, además, debe servir para asegurar que los procesos funcionen de manera adecuada. “La evaluación constituye una propuesta para explorar de manera rigurosa y sistemática el cumplimiento de actividades, el uso de recursos, la entrega de productos o servicios y el logro de cambio sostenible, de tal forma que el diseño y la gestión de las iniciativas evaluadas se puedan ajustar, con el fin de asegurar que generen valor para la sociedad” (Mokate, 2001).

El rol que le toca jugar a la información generada por la evaluación se convierte en parte central tanto del proceso que mejora la formación de políticas como del proceso que mejora la práctica gerencial. En ambos casos, un supuesto implícito es que los resultados de la evaluación hacen una diferencia. Para que esto ocurra, se supone que los diferentes actores (tomadores de decisión o gerentes) están al tanto de estos hallazgos, los toman en consideración y, eventualmente, los incorporan para promover el cambio de alguna iniciativa social, ya sea mejorando su diseño o adecuando su implementación.

En este contexto, dos fundamentos de la evaluación tienen que ver con las oportunidades que brinda para mejorar la gestión y adecuar el rumbo de la política pública. *¿Cuáles son las razones que mueven a pensar que, efectivamente, los hallazgos de la evaluación contribuirán a “educar” las decisiones? ¿Qué tipo de información genera para lograr este cometido? ¿Cómo se usa esta información? ¿Cómo influye el contexto político sobre dicho uso?*

El presente artículo tiene por objetivo abordar estas preguntas prestando especial atención al uso de la información generada por la evaluación rigurosa de programas sociales sabiendo que, en este caso, son más frecuentes las evaluaciones de impacto. Con este propósito, en la primera sección se analizan algunos de los factores conceptuales que promueven, facilitan y/o condicionan este uso. La revisión teórica se apoya en estudios recientes de organizaciones internacionales y universidades que han incorporado la preocupa-

ción por el uso de las evaluaciones y la investigación en sus agendas. En la segunda sección se ilustran estos factores a partir de evidencia cuantitativa y cualitativa. Los datos (cuantitativos) sirven para mostrar un fenómeno que es recurrente no sólo en los países de la región sino también en países desarrollados: el uso parcial de la información generada por las investigaciones. La evidencia cualitativa muestra cómo se usa la información a partir de un estudio que permite apreciar la importancia de los actores, los eventos y el contexto dentro del cual se desarrolla una práctica de evaluación. Al final, se presenta una síntesis a manera de conclusión.

1. UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

La evaluación en los sectores sociales es un ejercicio permanente, sistemático y riguroso que permite aprender de los logros y los rezagos observados por una política, un programa o un proyecto social. Este proceso permite abordar temas de marcado interés para los gobiernos, gerentes y funcionarios a cargo de la implementación de diversas iniciativas sociales, ¿Cuáles son esos temas de interés? Serrano y Raczynski (2002) sugieren que las “preocupaciones” de la evaluación podrían estar dirigidas a: 1. evaluar los principios orientadores de las políticas (tales como equidad, promoción social o distribución de oportunidades); 2. evaluar los resultados de la política social en su conjunto; y 3. evaluar los resultados de las políticas, programas e iniciativas sociales (ver Tabla 1).

Al interior de cada ámbito de preocupación, las preguntas de la evaluación permiten: comprender mejor la forma en que se están cumpliendo los principios de las políticas (nivel macro); valorar las estrategias generales de intervención (nivel meso), y evaluar el impacto de las iniciativas sociales (nivel micro). En la medida en que los resultados de la evaluación (las respuestas a esas preguntas) logren generar cambios importantes en la forma en que se toman decisiones de política pública, permitan mejorar la gestión de las organizaciones públicas (estatales y no estatales) y, a la vez, faciliten la rendición de cuentas a la sociedad, la función de evaluación tendrá mayor posibilidad de contribuir a mejorar, a través de una mejor gestión, los niveles de bienestar de la sociedad. Ahora bien, ¿por qué habría que esperar que ocurran estos cambios?

Tabla 1
Preocupaciones de la Evaluación

ÁMBITOS	Criterios Y Opciones A Modo De Ejemplo	Preguntas De Evaluación A Modo De Ejemplo
Principios orientadores de las políticas sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Integración social y respeto a la diversidad • Reducción de inequidades • Ampliación de ciudadanía • Ampliación de las oportunidades • Desarrollo humano sustentable 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se están poniendo en práctica los principios? • ¿Cómo interpretan los actores involucrados estos principios? • ¿La sociedad se está acercando o no a estos principios? • ¿Qué tendencias muestran los indicadores relevantes?
Estrategias generales de intervención de las políticas sociales: <ul style="list-style-type: none"> • Prioridades • Recursos • Responsabilidad del Estado, el mercado, la comunidad y la familia • Balance entre opciones universales, selectivas y focalizadas • Balance entre niveles central, regional y local 	<ul style="list-style-type: none"> • Decisiones de financiamiento y gasto social • Cuándo y dónde invertir • Cómo invertir, con qué instrumentos • Balance entre lo preventivo y la curativo, prevenir o mitigar, asistencial o promocional • Invertir en la gente o en bienes e infraestructura • Mercado, red pública de protección social, familia/comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Están claras las prioridades de política? • ¿Es costo eficiente la asignación del gasto? • ¿Existen sistemas de registro y seguimiento de las acciones sectoriales? • ¿Son adecuadas las opciones de focalización? • ¿Es adecuado el diseño de la gestión descentralizada de programas sociales?
Programas Sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Opciones estratégicas: el programa será promocional, asistencial, otro • Opciones de focalización • Opciones de gestión: se externalizará • Financiamiento y costos 	<ul style="list-style-type: none"> • Grado en que el programa genera los cambios buscados (evaluación de impacto) • Calidad de las soluciones que ofrece el programa (evaluación de dinámica de gestión) y aprendizaje ligado al desarrollo del programa (evaluación de proceso)

Fuente: Serrano y Raczynski (2002).

El supuesto que está por detrás del “impacto” de la evaluación es que sus resultados son útiles para actores clave en el proceso de formación de políticas públicas. Para que esto suceda deben darse al menos dos situaciones. Por un lado, los resultados deben ser relevantes en el sentido de proveer respuestas adecuadas a la preguntas de evaluación. Por otro, los usuarios y muy particularmente los decisores deben hacer uso de la información generada por el proceso evaluativo para mejorar las políticas.

Para entender mejor la relación entre producción y uso de los resultados de la evaluación, en lo que sigue el análisis estará acotado a la “preocupación” por los programas sociales (nivel micro en la clasificación presentada). Las evaluaciones de estas iniciativas serán consideradas como investigaciones y se estudiará el impacto que pueden o no alcanzar sobre la toma de decisiones a nivel de políticas públicas.

1.1 LA GESTIÓN DE LA EVALUACIÓN

Los productos de la evaluación se generan a través de un proceso. De la forma en que este proceso se desarrolle dependerá también la forma en que se tomen decisiones. Para asegurar esto, se debe lidiar con requerimientos técnicos exigentes y con un medio político dinámico. Bell (2004) sugiere que el objetivo de la evaluación consiste en desarrollar, con los recursos disponibles y en el tiempo previsto, productos válidos y útiles que permitan alcanzar el objetivo esperado del programa que está siendo evaluado. Así, la evaluación debe ser gestionada para lograr los resultados esperados.

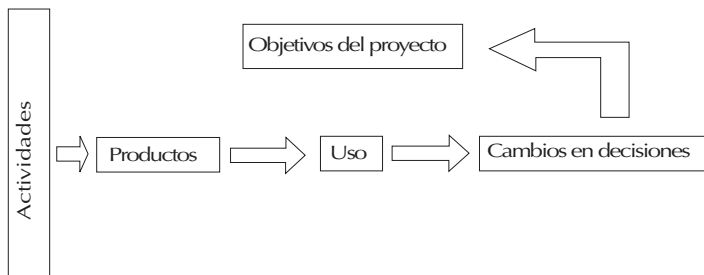
Por otro lado, los resultados de la evaluación rigurosa de programas sociales son consecuencia de una investigación que se realiza a partir de preguntas específicas, requerimientos de información y un marco metodológico que permite arribar a conclusiones consistentes cuando los objetivos están definidos de manera precisa. Así, la “investigación para la evaluación” se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos (Majone, 1997). Como tal, genera datos, ideas y argumentos que constituyen los productos de la evaluación (Weiss, 1999).

En este marco, ¿hasta qué punto debe ser “gestionada” la investigación/evaluación? ¿hasta dónde llega la responsabilidad de los investigadores? Ryan y Garret (2003) sugieren que los esfuerzos deberían estar dirigidos, sobre todo, hacia la “calidad” de la investigación y, eventualmente, hacia la comunicación de los resultados de los estudios. De esta manera, aunque reconocen que para que las investigaciones alcancen el “impacto sobre el bienestar” (*welfare impact*) deben pasar por los “cambios de política”, no visualizan

ningún rol de los investigadores en inducir tales cambios. En la misma línea, Zilberman y Heiman (1999), al analizar el impacto atribuible a las “investigaciones de la economía”, señalan que podría existir un “desperdicio de resultados potencialmente valiosos” que se origina entre la investigación y el “cambio de políticas”.

El uso de la información resulta fundamental para asegurar la relación entre generación de resultados (“producción” de información) y modificaciones en la política pública (“cambios en decisiones”). La preocupación resulta cada vez mayor por entender cómo aproximar estos dos ámbitos. La literatura sobre el uso del conocimiento y la información es cada vez más exhaustiva y permite cada vez más, entender cuándo, porqué y quiénes usan más las investigaciones (ver, por ejemplo, Banco Mundial, 2005; ODI, 2004; Neilson, 2003; Carden y Neilson, 2002; Weiss, 1999). Aunque no lo sugieren de manera directa, varios autores plantean la necesidad de conseguir resultados “valiosos” que van más allá del criterio de asegurar la “calidad” de la investigación. Entre otros temas, esto implica incorporar en la gestión consideraciones explícitas sobre el contexto político e institucional en el cual se producen los resultados de la evaluación. La Figura 1 resume los conceptos de producción, uso y cambios de decisión en un esquema simplificado.

Figura 1
Esquema conceptual para la gestión de la Evaluación



Fuente: Elaboración propia

La secuencia descrita por esta “cadena” permite indagar tres dimensiones de la gestión de la evaluación. En primer término, plantea la importancia de destacar el proceso interno que relaciona actividades y productos de la evaluación haciendo énfasis en sus características “deseables”. En segundo lugar, destaca como elemento central el uso de la información generada por la evaluación. Finalmente, sugiere que para lograr los objetivos del proyecto evaluado (o, genéricamente, para lograr el bienestar) resulta fundamental que el uso derive en la toma de decisiones.

1.2 PRODUCTOS DE LA EVALUACIÓN

LA EVALUACIÓN COMO INVESTIGACIÓN

Al igual que otras investigaciones, la práctica de la evaluación requiere más que un conjunto de “determinaciones puramente empíricas”. Las respuestas que provee este ejercicio, aún siendo “técnicas”, generan ambigüedad. Esto se explica por el tipo de preguntas de la evaluación. Por ejemplo, para determinar la medida exacta en que un programa logró impactar sobre algún indicador de bienestar social se debe recurrir a metodologías que, muchas veces, se basan en una diversidad de supuestos. En este caso, determinar si hubo impacto o no pasa por la elección de valores y opiniones personales, más aún, si la respuesta tiene una implicación sobre la continuidad (o cancelación) de un programa. El diálogo y la persuasión (entre diferentes actores) pueden contribuir al momento de definir los criterios de evaluación, complementando de esta manera, las consideraciones estrictamente “técnicas”.

Algunos autores han anotado el “poco efecto” de la evaluación, como el de otras investigaciones, sobre las políticas públicas. Weiss, citada por Majone (1997), atribuye esta situación a la tendencia “decepcionante” de la evaluación a mostrar que los programas consiguen escaso impacto. En parte, esto se atribuye al rigor metodológico el cual hace que los programas y organizaciones sean vistos como “teorías científicas” cuyas hipótesis de intervención deben ser puestas a prueba. El problema es que los marcos conceptuales que usan los “científicos” no logran capturar toda la complejidad de las intervenciones. Además, los cambios en programas y

organizaciones pueden seguir una lógica distinta a la que esperarían los “científicos”: los cambios en las políticas públicas son más lentos y resulta poco probable que estos se originen exclusivamente en los hallazgos de la investigación. Por último, los investigadores no siempre consideran cuán cerca están los programas evaluados de la “política”.

¿QUÉ FORMAS TOMA LA INVESTIGACIÓN?

En el campo de las políticas públicas, la investigación puede tomar diversas formas. Weiss (1999) define tres tipos de productos de la investigación sobre políticas -datos, ideas y argumentos- cada uno de los cuales puede ejercer una influencia diferente sobre la toma de decisiones. En el primer caso (datos), la investigación ofrece descubrimientos o conclusiones en la forma de cuantificaciones que resultan de metodologías científicas rigurosas (por ejemplo, el cálculo en la elasticidad crecimiento- reducción de la pobreza resulta de una investigación en la forma de datos).

En el segundo caso (ideas), las investigaciones pueden deducirse de los datos encontrados pero las ideas pueden cobrar una dinámica propia. Estas últimas dejan de lado el “ataísmo” de la investigación evitando tanto la descripción de consideraciones metodológicas (tamaño de la muestra, unidades de observación, periodo de análisis) e inclusive prescindiendo de las condiciones en las que los hallazgos son relevantes (por ejemplo, si la elasticidad reducción pobreza-crecimiento resulta elevada, una idea que se desprende del cálculo es que “el crecimiento es bueno para los pobres”).

En el tercer caso (argumentos), la investigación asume explícitamente una posición de defensa o crítica con el objetivo de favorecer o entorpecer alguna decisión, probablemente ya tomada. Así, puede representar un estudio “diluido” en el cual se hayan perdido “selectivamente” los datos. Es más, este producto puede incluir alguna sugerencia que originalmente no se encontraba en la investigación (por ejemplo, el argumento correspondiente con el ejemplo mencionado diría que las políticas que promueven el crecimiento económico aseguran la reducción de la pobreza). Dos ventajas señaladas por Weiss (1999) al referirse a este tipo de producto

incluyen: 1. el ahorro de tiempo y trabajo que les significa a los decisores contar con argumentos; y 2. el argumento relaciona explícitamente la investigación con el problema en cuestión facilitando la toma de decisión.

Recuadro 1

Datos, ideas y argumentos en la evaluación de un programa social

La evaluación también provee datos, ideas y argumentos. Un caso ilustrativo lo provee el análisis del programa de transferencias condicionales en efectivo para reducir la pobreza en México (Progresá) ilustrado en el Informe de Desarrollo Mundial 2004 del Banco Mundial. El documento reporta que la matrícula de niñas se incrementó del 67% al 75% y que aquella de los niños pasó del 73% al 78% luego de la intervención. El informe deja implícito el hecho de que estos incrementos pueden haberse debido a una mayor retención, sobre todo, durante el paso de la escuela primaria a la escuela secundaria. En efecto, al comparar las tasas de terminación esperadas antes y después de la implementación del programa, se aprecia un diferencial que va desde 5 hasta 15 puntos porcentuales dependiendo del grado de educación en el cual se midan las brechas. En este caso, la evaluación toma la forma de datos.

Luego de revisar el comportamiento de indicadores observados y simulados de nutrición, salud y pobreza, el informe sugiere la siguiente idea: “un programa de transferencias de efectivo puede ser una poderosa forma de promover resultados en salud, educación y nutrición a escala masiva”. Este enunciado no se deduce directamente de los datos pero permite a los autores plantear directamente una posible solución. Finalmente, al hacer referencia a la evaluación de impacto que se aplicó al Progresá, el informe menciona: “la evaluación fue importante para el respaldo político y económico internacional”. Esta ilustración pone en relieve el carácter estratégico que cumplió la evaluación de este programa. Probablemente, los aspectos positivos más sobresalientes hayan sido los más destacados en la argumentación a favor del Progresá.

Fuente: Banco Mundial (2003, p. 30-31).

CONDICIONES INTERNAS PARA ASEGURAR EL USO

El hecho de contar con recursos financieros y experiencia técnica suficiente no asegura el uso de la información generada por las evaluaciones. Existe un “consenso generalizado” de que este uso es muy reducido entre países desarrollados y entre aquellos menos desarrollados. Entre las razones que generalmente se citan para explicar esta situación figuran: 1. el momento (generalmente inoportuno) en el que se entregan los resultados; 2. la falta de consulta con los usuarios de la evaluación; y 3. la forma poco accesible de presentar los hallazgos (Banco Mundial, 2005). Cuando se considera la relación entre evaluador y usuario, se menciona que el exceso de datos, el consecuente descuido del análisis y el hecho de generar falsas expectativas sobre lo que realmente se puede hacer con los hallazgos (por ejemplo, prometiendo respuestas a preguntas que no serán abordadas) son factores que pueden inhibir el uso de la evaluación (Hatry y Newcomer, 2004).

Estas causas pueden ser catalogadas como “condiciones internas” del proceso evaluativo. Resultan fundamentales como un primer paso para favorecer el uso y eventualmente para incidir en la posterior toma de decisiones pero requieren, además, de una gestión adicional (más allá de la producción de información) para aumentar la probabilidad de que estas decisiones incorporen los resultados de las investigaciones.

Desde otra perspectiva, Neilson (2003) propone caracterizar el producto “evaluación” por su capacidad para adecuarse a los requerimientos de los usuarios. Por un lado, menciona la importancia de la calidad de la investigación que puede asegurar la credibilidad de los usuarios. Por otro, destaca el rol de la influencia percibida la cual depende de quién o quiénes evalúen y del grado de “poder” que estos actores tengan para incidir en la toma de decisiones.

Existe un conjunto de acciones estratégicas que pueden considerarse desde el mismo momento de la elaboración de la evaluación y que podrían influir en el uso y en la posterior toma de decisiones. Promover la participación activa de funcionarios del programa evaluado, buscar el diálogo con investigadores que conocen la intervención o elegir los “socios” adecuados para la promoción de los resultados (“promotores” de la evaluación) son me-

didadas que pueden ayudar en este proceso. De la misma manera, resulta importante generar un consenso entre los actores involucrados que pueden ser afectados por los resultados de la evaluación. Existe un debate cada vez mayor sobre el vínculo entre información y procesos de política pública el cual, en muchos casos, enfatiza este tipo de acciones (ver, por ejemplo, Banco Mundial, 2005; Ryan y Garret, 2003; Scott, 2003; Court y Young, 2003; Lindquist, 2001; Majone, 1997).

En síntesis, esta literatura sugiere que privilegiar la calidad, pertinencia, oportunidad y sencillez en la presentación de los resultados, por una parte, pero también promover el emprendimiento de acciones estratégicas ya desde el inicio de la labor de la evaluación, puede contribuir a generar el cambio esperado.

1.3 CONSIDERACIONES SOBRE EL USO DE LA INFORMACIÓN

¿QUÉ ES EL USO DE LA INFORMACIÓN?

Webber, citado por Neilson (2003), sugiere que la mayoría de las veces el uso debe ser entendido como “el hecho de considerar” la información. En la práctica, este concepto se hace operativo cuando los responsables de la política pública (*policy makers*) responden a la pregunta “¿le resultó útil la investigación?” o bien “¿considero la información generada cuando estaba tomando una decisión?”.

Sin embargo, esta definición asume que la información se utiliza solamente para la toma de decisión. Excluye otras posibilidades de uso tales como el conceptual o el simbólico, las cuales no necesariamente remiten a una relación única entre investigación, uso y toma de decisión. Al mismo tiempo, hace abstracción del comportamiento estratégico que pueden tener los decisores dependiendo del contexto político en el que se encuentren.

Según la clasificación planteada por Caplan, citado por la misma autora, el uso conceptual se refiere a aquel que se realiza “día a día” aunque sin ninguna implicación práctica. En este caso, la investigación genera nuevas ideas, nuevas teorías o nuevas hipótesis las cuales no influyen sobre las decisiones sino que más bien tiene

un carácter estrictamente informativo. En cambio, el uso instrumental incluye aquel que podría influir en la toma de decisiones, sirviendo para alertar y, eventualmente, reorientar los diferentes puntos de vista. Sólo en esta situación la investigación puede promover decisiones que, de otro modo, no se hubieran dado (ver, por ejemplo, Neilson, 2003; Scott, 2002; Weiss, 1999).

Estos criterios se complementan con el uso simbólico por el cual los “políticos” utilizan la información para legitimar sus decisiones. De esta manera, es posible observar cambios en las políticas e incluso es posible que estas se modifiquen en el sentido sugerido por las investigaciones. Sin embargo, estos cambios no pueden ser atribuidos a los hallazgos sino a factores externos relacionados probablemente con otras fuentes de datos (Landry *et al*, 1999).

EL CASO EN QUE LAS INVESTIGACIONES NO SE USAN

Aunque mayor calidad (del “producto” de la evaluación) puede asegurar credibilidad (al menos a ojos de la comunidad científica) también puede desincentivar el uso por parte de los decisores. Por ejemplo, la calidad de la investigación podría derivar en un exceso de información, el cual, en vez de alimentar, podría inhibir el uso de los datos por parte de los decisores. Esto puede ocurrir, sobre todo, si no se toman otros factores en consideración tales, como la promoción, la comunicación adecuada y el trabajo con los potenciales usuarios de la evaluación.

La teoría de las “dos comunidades” ilustra el caso extremo en el que ninguno de los resultados de la investigación se utiliza. Según esta teoría, el problema de la sub utilización o la no utilización de la investigación durante el proceso político se origina en las diferencias “culturales” que existirían entre científicos y políticos. Así, las diferencias en valores, lenguaje, sistemas de recompensa y afiliaciones profesionales determinan que ambos grupos conformen en la práctica comunidades “separadas” (Neilson, 2001).

Según esta hipótesis, propuesta por Caplan en 1979, un mayor esfuerzo de comunicación y/o interacciones entre investigadores y políticos no tendrían porqué incrementar el uso de la información en tanto que ambos poseen una estructura de incentivos diferente que

los llevan a perseguir distintos objetivos (unos más propensos al rigor científico, otros más proclives a la relevancia de los hallazgos).

TRES MODELOS DE USO DE LA INFORMACIÓN

Weiss (1999) propone un enfoque complementario al que sugiere Caplan. De los siete modelos de “uso de la investigación” que ella plantea¹ tres son los más conocidos: el modelo dirigido por el conocimiento (*knowledge driven*); aquél que sirve para resolver problemas (*problem solving*); y aquél que “ilumina” la toma de decisiones (*enlightment model*).

Esta clasificación describe posibles grados de influencia de la investigación dependiendo del contexto en el cual se toman las decisiones. Por ejemplo, en el modelo guiado por el **conocimiento**, claramente existe un espacio para que la investigación alimente la toma de decisiones de política pública desde diversas perspectivas. En cambio, cuando el uso está dirigido a la **resolución de problemas**, la investigación provee el conocimiento “específico” que necesita el “tomador de decisión” en un momento particular para resolver una situación determinada.

Sin embargo, la evidencia sobre el tema no es suficiente para demostrar que la “racionalidad” en la toma de decisiones sea la predominante. Más bien, cuando la información cumple un rol de “**iluminación**”, las investigaciones se adecuan a las decisiones ya tomadas y su influencia sobre el curso de las políticas públicas sería indirecta y gradual. Los gobiernos tienden a utilizar las ideas, la información y las orientaciones de las investigaciones para ensanchar las bases sobre las que se fundan las decisiones políticas (el “pensamiento conceptual”). En este proceso, el conocimiento “nuevo” generado por los estudios puede alterar gradualmente estas bases

¹ Los “siete modelos de uso” que plantea son: (1) el modelo dirigido por el conocimiento (*knowledge driven*); (2) el modelo para resolver problemas (*problem solving*); (3) el modelo de “iluminación” (*enlightment*); (4) el modelo político; (5) el modelo táctico; (6) el modelo interactivo; y (7) el modelo intelectual (*intellectual enterprise*). Se encuentran descritos en Neilson (2001).

“conceptuales” y, de esta manera, “iluminar” el curso de dichas políticas.

El hecho de que las ideas producidas por la investigación se “filtran” en el espectro político ayuda a mejorar la calidad de las decisiones. Esta información (en la forma de ideas y argumentos) puede contribuir en el tiempo a “alcanzar efectos profundos en la política pública”. La investigación pasa a clarificar, acelerar y legitimar los cambios de decisión siendo esta, probablemente, su contribución más importante al proceso de política pública (Neilson, 2001).

1.4 CONSIDERACIONES EXTERNAS LIGADAS AL PROCESO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ahora bien, cuando se habla de espectro político, ¿de qué tipo de proceso político se está hablando exactamente? ¿cómo se toman las decisiones de política pública? ¿por qué esperar que los resultados de la evaluación (vista como una investigación) influyan sobre estas decisiones?

Aguilar Villanueva (1992) sugiere que existirían al menos dos tendencias “extremas” para caracterizar la relación entre razón (ciencia) y política. En el extremo “racional”, los análisis tienen por objetivo asegurar la “eficiencia económica y técnica de las políticas” para lo cual las recomendaciones generadas por la investigación deberían ser adoptadas directamente por los responsables de la política. En el extremo “político”, los análisis se convierten en un insumo más para la toma de decisiones en cuyo proceso el factor más relevante lo representan las “transacciones entre las fuerzas”.

Manteniendo estos extremos e incorporando un modelo intermedio, Scott (2003) describe una caracterización intuitiva de los procesos de política pública y su implicación sobre el uso de la información. Esta autora clasifica el proceso de política pública en tres grandes categorías: el modelo racional “lineal”; el modelo “político”; y el modelo “de redes”. En todos los casos, la investigación contribuye a la política aunque de manera diferenciada (ver Tabla 2).

Tabla 2
Una caracterización “rápida” del proceso de políticas públicas
y su efecto sobre el uso de la información

	Caracterización del proceso político	Caracterización de la investigación	Contribuciones de la investigación a la política	Problemas/desafíos en la interfase investigación-política
Modelo lineal de política / Racional	El proceso define el problema. Identifica soluciones. Las implementa y las revisa.	“Torre de marfil”. Separación de la investigación y la política. Son “dos culturas”. El conocimiento es acumulativo	<i>Instrumental</i> : la provisión de la información es responsabilidad de las agendas políticas	Comunicación y lenguaje. Falta de interés mutuo. Insuficientes recursos para la investigación o baja capacidad para absorber ideas.
Modelo basado en el poder/Político	Usa el poder para controlar la política. Se basa en el conflicto. El cambio político es principalmente incremental, ocasionalmente “dramático”	“El conocimiento es poder”. La investigación representa perspectivas normativas y puede ser frecuentemente “irrelevante”. La investigación puede ser una “espinas en el costado” o bien debe ser controlada.	<i>Oportunista</i> : Las ideas y la información pueden ser utilizadas por <i>combatientes</i> para apoyar sus intereses. La investigación puede ser usada como una táctica dilatoria para posponer decisiones difíciles	Límites de tiempo en la política para el análisis. La contribución de la investigación raramente se acomoda a los tiempos políticos. Los investigadores son cándidos, acerca de los procesos de política. Compromisos normativos impiden el acuerdo.
Modelo de redes de política	<i>Difuso</i> - muchos actores incluyendo el investigador. Cooperación entre las redes. Intereses comunes a través de la negociación. Cambios políticos mediante cambios “culturales”	La investigación contribuye a los paradigmas de políticas y, en consecuencia, a la inercia. Otras investigaciones desafían estos paradigmas. Las investigaciones contribuyen pero también necesitan recursos. El proceso es no acumulativo, principalmente el conocimiento social.	Las contribuciones más significativas son conceptuales: La investigación provee ideas, lenguaje y “discurso”. Al igual que la “infraestructura de red”, por ejemplo, boletines, reuniones. La influencia mayor se da en tiempos largos.	La interacción es vital para construir un intercambio fructífero entre investigación y política pero consume tiempo. La interacción puede realzar la legitimidad de la investigación, pero puede reducir la “imparcialidad”

Fuente: Scott (2003). Traducción propia.

En el **modelo “racional”**, el papel de la investigación juega un rol instrumental como respuesta a un problema de la agenda política. La investigación se genera de una manera aislada del proceso político como respuesta a un problema específico identificado por una “comisión” investigadora. Se asume una secuencia “lineal” que incluye la definición del problema, la identificación de la solución,

la implementación y la revisión. Este modelo, aunque poco plausible en el mundo real, genera un apego muy fuerte por su simplicidad y claridad (Molina, 2002; provee una revisión crítica de este modelo de formación). El rol de los datos y las ideas resulta muy importante en este caso.

Las posibilidades que tiene la investigación para incidir sobre la toma de decisiones en el modelo “político” son más reducidas, pero aún posibles. Aunque la oportunidad existe, las ideas de los estudios deben adaptarse al contexto político. En la práctica, lo que puede suceder es que la investigación se emplee para respaldar posiciones de unos y otros actores políticos, como un recurso “táctico”. Bajo este esquema, los hallazgos de los investigadores son “utilizados” como parte del proceso de definición de políticas.

En el modelo “de redes”, el grado de influencia que pueda alcanzar la investigación varía dependiendo de la relación entre investigadores y decisores. Las contribuciones más importantes se dan al nivel de ideas, lenguaje y discurso, aportes que se originan en “espacios de red” tales como: revistas, encuentros o seminarios. Ahora bien, aunque la interacción puede promover el uso de la información también es posible que en este proceso se pierda una parte de la imparcialidad de los estudios.

El contexto dentro del cual se realizan los estudios permite una aproximación a las razones por las que se podrían usar los resultados de la evaluación. Estos tendrán mayor probabilidad de uso en la medida en que provean información relevante para resolver un problema, se articulen a las ideas “políticas” vigentes y se promuevan a través de diversas redes y grupos de actores.

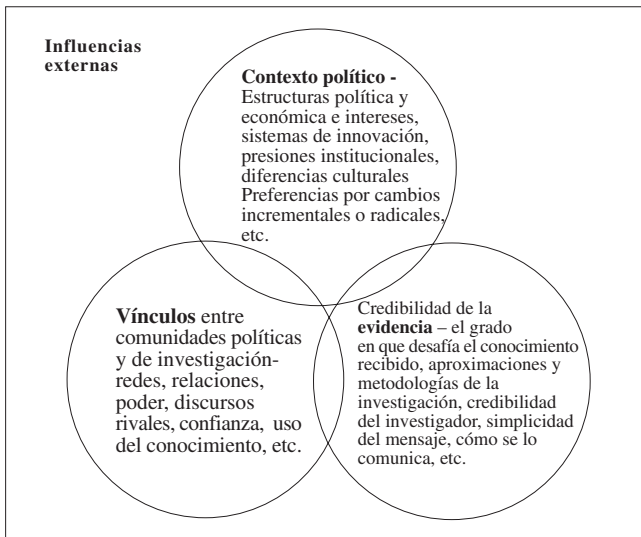
Probablemente, el grado de influencia de la información generada por la evaluación influirá de manera diferenciada dependiendo de quiénes sean los responsables de tomar las decisiones. Actores más “técnicos” serán más proclives a considerar hallazgos de las evaluaciones “científicas”, mientras que otros más “políticos” los usarán sólo en la medida en que respalden ideas preconcebidas. Asimismo, el medio dentro del cual interactúan dichos funcionarios será relevante al momento de detectar la forma en que los resultados de las evaluaciones les llegan y cuál podría ser su incidencia.

1.5 UNA VISIÓN COMPLEMENTARIA: LA IMPORTANCIA DE LOS VÍNCULOS

Un marco conceptual que rescata de manera explícita la importancia de los vínculos entre “científicos” y “políticos” es proporcionado por el Instituto para el Desarrollo Internacional (ODI, por sus siglas en inglés). Este esquema, construido a partir de la revisión de un total de 50 investigaciones realizadas en países en desarrollo, complementa el esquema descrito hasta el momento basado en la producción, el uso y la toma de decisiones (Court y Young, 2003). La figura 2 representa dicho marco.

La propuesta se basa en una crítica a los modelos tradicionales que le otorgan un peso exagerado a la influencia de la investigación sobre las políticas. Tres son los fundamentos que los autores plantean al momento de presentar el marco conceptual: 1. la investigación no sólo influye sino que, a la vez, es influida por el proceso político; 2. existen múltiples relaciones entre productores y usuarios de la información; y 3. existen múltiples fuentes de información.

Figura 2
El marco del contexto, la evidencia y los vínculos



Fuente: Traducción propia en base a: Court y Young (2003).

Sobre esta base, los autores sugieren que la “captura” de los resultados de las investigaciones sería mayor cuando coinciden: un contexto político favorable; evidencia creíble y legítima, y vínculos estables entre los actores de la investigación. Esta interacción ocurre en un marco de influencias externas donde la cooperación internacional, por ejemplo, incide aportando fondos e ideas para el debate.

Los factores clave que deben ser considerados, como parte del contexto político, incluyen la forma en que piensan los hacedores de política, el proceso político en sí y la implementación de las políticas (Court y Young, 2003). La posibilidad de que las ideas generadas influyan en las decisiones depende entonces del régimen político imperante, de las presiones institucionales y, por supuesto, de las actitudes e incentivos de los funcionarios que reciben los resultados de los estudios.

Asimismo, resulta fundamental asegurar la credibilidad y la comunicación de los resultados. Por un lado, criterios como la relevancia, la credibilidad y la capacidad para proveer soluciones oportunas son centrales para lograr este cometido. Por otro, las formas de presentar la evidencia y el grado en que se constituyen alianzas pueden incidir en que los hallazgos de los estudios sean tomados o no en cuenta.

La influencia y la legitimidad que puedan construirse a partir de la evidencia, incluso en un contexto favorable, dependen de los vínculos que se generen entre diferentes actores de este proceso. En este punto, la retroalimentación entre usuarios y productores, el involucramiento activo de los hacedores de política en las ideas de los estudios, las relaciones individuales e institucionales, así como, los trabajos en red pueden contribuir a asegurar el uso y la posterior toma de decisión.

2. USO DE LA INFORMACIÓN: ¿CUÁL ES LA EVIDENCIA?

La literatura sobre la utilización de la información y la forma en que ésta se ve influida por los procesos de política pública se encuentra ampliamente documentada. Sin embargo, son pocos los estudios que cuantifican la concepción “generalizada” de que los resultados

de las investigaciones, y con ellas, los resultados de la evaluación se encuentran sub utilizados. En particular, no existe suficiente evidencia sobre 1. cuánto se usa finalmente los resultados y 2. cómo se usan estos resultados. Para ensayar respuestas a estas interrogantes, en esta sección se exploran dos caminos. En primer término se recurre a datos cuantitativos sobre el uso de las investigaciones realizadas por universidades del Canadá. En segundo lugar, se ofrecen las conclusiones de un estudio de caso que permite analizar la práctica de la evaluación en contextos políticos e institucionales no siempre favorables a la investigación.

2.1 UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA

Una aproximación cuantitativa al uso de la información en el sector social pasaría por cuantificar los niveles de usos, determinar los factores que inciden sobre él y medir cuáles de ellos son más relevantes. Para realizar este ejercicio, sería necesario tener información sobre niveles de uso de la información, sus factores contextuales y factores explicativos. Así, a cada evaluación le correspondería un grado de uso y un conjunto de indicadores que resuman los criterios que guiaron la elaboración del estudio, las actividades que se realizaron para promover el uso y las condiciones (políticas, institucionales, financieras) en las que se presentaron los resultados. Hasta donde tiene conocimiento el autor, no existe un estudio latinoamericano que haya relacionado estos criterios de manera empírica. Por esta razón, se recurre al estudio elaborado por Landry *et al* (1999) quienes calculan la “probabilidad” de uso de la investigación con datos reportados por investigadores de universidades canadienses.

El trabajo de Landry *et al* (1999) mejora la comprensión de cómo funciona la “cadena causal” de la Figura 1. En primer lugar, rescata tres hipótesis ya formuladas en cuanto al vínculo entre uso y toma de decisión: el uso instrumental (racional) en el cual la causalidad resulta inmediata; el conceptual en cuyo caso el uso no implica cambios de políticas; y el simbólico en cuyo caso el uso coincide con (no determina) una decisión ya tomada. En segundo lugar, los autores caracterizan de manera precisa qué entender por uso y qué niveles de uso podrían existir. Finalmente, al integrar, en una sola formulación, diferentes atributos de los modelos de decisión, se “pone a prueba”

cuáles de ellos serían más relevantes para motivar el uso de la investigación.

Este marco conceptual permite racionalizar el uso de la información de las investigaciones sociales aunque, como destacan los propios autores, no permite apreciar cómo se usa la información generada por distintas disciplinas (economía, sociología, antropología, política, etc.). Una extensión interesante de los resultados que ellos presentan habría incluido un análisis diferenciado incluyendo este criterio. De manera análoga, sería muy relevante especificar cómo los decisores hacen uso de la información en diferentes áreas de política pública (política económica, política de seguridad nacional, política exterior, por ejemplo) y comparar este accionar con la forma en que se actúa en el caso de las políticas sociales.

INDICADORES DE USO DE LA INFORMACIÓN

Landry et al (1999) proponen una gradación en la cual cada escalón se asocia con un nivel de uso (Tabla 3). Estas fases se plantean de forma secuencial de tal manera que resulta más fácil alcanzar las primeras y más difícil llegar a las últimas. Las fases son: transmisión, cognición, referencia, esfuerzo, influencia y aplicación.

Tabla 3
“Escalones” en el uso de la información

Fase	Descripción
1. Transmisión	Los resultados de la investigación fueron transmitidos a los responsables y profesionales involucrados en el programa
2. Cognición	Los informes (de investigación) fueron leídos y comprendidos por los responsables y profesionales involucrados en el programa
3. Referencia	Los informes fueron citados como parte de otros reportes, estudios y estrategias de acción elaboradas por los responsables y profesionales involucrados en el programa
4. Esfuerzo	Los responsables y profesionales involucrados en el programa realizaron esfuerzos por adoptar los resultados de la investigación
5. Influencia	Los resultados de la investigación influenciaron la elección y la decisión de los responsables y profesionales involucrados en el programa
6. Aplicación	Los resultados de la investigación dieron lugar a aplicaciones y extensiones por parte de los responsables y profesionales involucrados en el programa

Fuente: Elaborado a partir de Landry, Amara y Lamari (1999).

Esta clasificación define claramente el uso de la información, lo que a su vez, facilita su medición.² Los autores sugieren que el paso de una fase a la otra se realizaría de manera escalonada. Por ejemplo, no sería posible llegar al escalón de “aplicación” sin antes haber pasado por el nivel de “influencia”.

¿QUÉ FACTORES PODRÍAN EXPLICAR EL USO?

La literatura sobre el uso de la información y aquella referida a los procesos de política pública proveen una serie de argumentos que contribuyen a entender bajo qué circunstancias se usan los resultados de la investigación. Landry *et al* (1999) ordenan este conjunto de argumentos en cuatro “modelos” teóricos. Los autores sugieren un conjunto de factores que resumen algunas características principales de dichos “modelos” y que tendrían el potencial (teórico) para explicar (empíricamente) el nivel de uso.

Para explicar el grado de uso, los autores calculan una función que hace depender el ascenso a los diferentes “escalones” de los factores explicativos descritos en la tabla 4. De esta manera, sintetizan en un modelo “único” las variables correspondientes a criterios tecnológicos, económicos, institucionales y sociales.³

² Los autores hacen operativa la variable “uso” como una variable categórica secuencial que puede tomar el valor 1 en caso de que se haya alcanzado la etapa correspondiente y 0 de otra manera.

³ Los autores estiman funciones logísticas de respuestas para explicar el paso de un nivel de uso al siguiente incluyendo variables categóricas ordenadas de manera secuencial. En total estiman seis ecuaciones para explicar el ascenso sucesivo en la escalera del uso.

Tabla 4
Factores explicativos del uso de la información

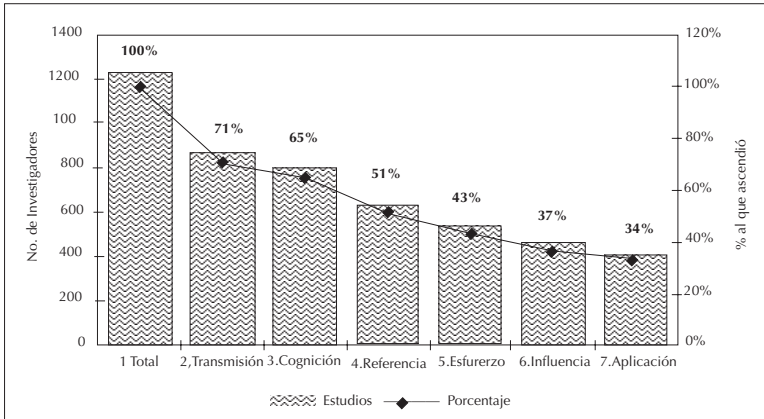
Modelo de uso de la información	Factores explicativos
1. <i>Modelo tecnológico</i> : basado en el impulso a la oferta de investigación	<ul style="list-style-type: none"> ● Atributos del contenido de la investigación ● Tipo de investigación ● Dominio de la investigación
2. <i>Modelo económico</i> : basado en el “jalón de la demanda” por resultados de la investigación	<ul style="list-style-type: none"> ● Necesidades del usuario ● Contexto del usuario
3. <i>Modelo institucional</i> : basado en los esfuerzos de difusión de los resultados	<ul style="list-style-type: none"> ● Grado de adaptación de la investigación a ● los requerimientos de los usuarios
4. <i>Modelo de interacción social</i> : basado en la interrelación entre investigadores y usuarios	<ul style="list-style-type: none"> ● Esfuerzos de difusión de los resultados ● Aquellos planteados en los puntos 1, 2 y 3 más: ● Vínculos institucionales del equipo investigador ● Vínculos sociales de los investigadores

Fuente: Elaborado a partir de Landry, Amara, y Lamari (1999)

El análisis empírico provisto por Landry *et al* (1999), basado en encuestas realizadas a un conjunto de investigadores canadienses, pone en perspectiva algunos de los criterios conceptuales expuestos en la sección 1 de este trabajo. En primer lugar, el estudio permite observar cómo el uso de la información puede variar drásticamente dependiendo del “escalón” al que se haga referencia.

Resulta más difícil lograr que los resultados de las investigaciones sirvan para una aplicación práctica dentro de los programas evaluados (sólo el 34% declaró haber logrado este “salto”). Sin embargo, resulta sorprendente que sólo dos tercios (el 71%) de los investigadores declaran pasar a la primera fase del uso (transmisión), es decir, casi un tercio de ellos no logra transmitir la información generada por sus investigaciones. De hecho, la mayor caída en el uso se da justamente en este primer nivel (ver Gráfico 1).

Gráfico 1
Porcentaje de investigadores que pasaron de un “escalón” de uso al siguiente (Número total de personas encuestadas=100%)



Fuente: Landry et al (1999)

Coincidente con la observación anterior, los resultados muestran que la capacidad explicativa de las variables incluidas en el modelo calculado, se va reduciendo paulatinamente a medida que se avanza en los “escalones” de uso. Así, existen criterios técnicos, económicos, institucionales y sociales que ayudan a explicar el paso de la “no transmisión” a la **transmisión** (nivel 1) de la información: el tipo de productos ofrecidos, el énfasis en las necesidades de los usuarios, su adecuación al contexto, los esfuerzos de difusión y los vínculos de los investigadores con los encargados de los programas permiten explicar con mayor probabilidad la **transmisión** de la información.

Establecer cuáles son los factores asociados con la aplicación de los resultados resulta una tarea más compleja. Los datos muestran que las variables que logran explicar el paso de la influencia (fase 6) a la aplicación (fase 7) son muy pocas. Por ejemplo, no está claro que un mayor esfuerzo de vinculación o mayores esfuerzos de

difusión puedan asegurar este paso. Sólo las variables asociadas a la demanda de los usuarios parecen explicar de manera más o menos consistente la probabilidad de uso. Solamente, la variable “contexto del usuario” mantiene una influencia significativa prácticamente en todos los “escalones” de uso. La incidencia que podría tener este contexto sobre el uso resulta muy elevada⁴ lo que sugiere que cuando los hallazgos son percibidos como relevantes por parte de los usuarios resulta más probable que estos incorporen cambios en el accionar de los programas evaluados.

El hecho de que los investigadores hagan esfuerzos por adecuar sus estudios a los requerimientos de los usuarios, por sí solo, no influye en una mayor “probabilidad” de uso. En principio, esto puede deberse a que los investigadores no están completamente enterados de los requerimientos del usuario. Esta observación (esfuerzos y bajo uso) también sugiere dos ideas. Por un lado, pone en duda la necesidad de realizar inversiones costosas en la especialización de la investigación. Por otro, postula que, para que esta “adecuación” tenga impacto, debe estar acompañada al menos de vínculos más claros con los operadores de programas o los funcionarios de organizaciones que recibirán las investigaciones.

2.2 USO DE LA INFORMACIÓN: CONCLUSIONES DE UN ESTUDIO DE CASO

Si la aproximación cuantitativa ayuda a esquematizar qué factores tienen mayor probabilidad de incidir sobre el uso de la información, una aproximación cualitativa permite visualizar cómo se usa esa información. A partir de un estudio instrumental, Vera (2005) explora esta pregunta general a partir de la evolución operativa del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo - PRONADE - en Guatemala. Esta iniciativa recibió la atención de varios investigadores nacionales e internacionales (ver, por ejemplo, Valerio y

⁴ Un incremento de un 1% en la escala de “percepción de relevancia” lograría incrementar la probabilidad de transmisión en un 0.55%, un porcentaje muy superior al que se conseguiría, por ejemplo, aumentando la difusión.

Rojas, 2005) lo que dio origen a una serie de estudios sobre su efectividad siendo el más destacado el estudio cuasi experimental.

EL ESTUDIO CUASI EXPERIMENTAL

Los informes generados por el Estudio permitieron comparar el desempeño de las escuelas PRONADE (grupo de tratamiento) con las escuelas tradicionales (grupo de control) en un estudio de cohorte que duró tres años. Este grupo estuvo conformado por escuelas “tradicionales” que no funcionaban dentro del esquema PRONADE, pero que tenían características similares a las de este programa. Esta comparación se realizó a partir de indicadores que medían criterios tales como participación de los padres de familia en la gestión, asistencia y retención escolar, condiciones de infraestructura, prácticas declaradas de los docentes y prácticas observadas dentro del aula (Ministerio de Educación 2002, 2001 y 2000).

Los hallazgos confirmaron los logros del programa en lo relativo a incrementos en cobertura rural. Entre otros aspectos, destacaban que las escuelas PRONADE consiguen mejores resultados que escuelas tradicionales en términos de: mayor porcentaje de docentes que hablan el mismo idioma de sus estudiantes, mayor entrenamiento de los profesores, menores tasas de inasistencia de profesores y mayor involucramiento de la comunidad en las decisiones de la escuela. Entre las desventajas de estas escuelas se encontró: menores tasas de asistencia de niñas y niños, reducida disponibilidad de libros y material didáctico en la lengua materna de los estudiantes, retrasos en pago a maestros y peores condiciones respecto a las tradicionales en cuanto a infraestructura y provisión de servicios básicos.

El diseño, elaborado por un profesional independiente de amplia y reconocida experiencia en el medio, satisfacía los criterios técnicos que los ejecutores del programa esperaban. Asimismo, la implementación fue encargada a un equipo consultor el cual podía satisfacer los estándares de calidad exigidos por el diseño y, además, aseguraba la entrega de resultados en el tiempo previsto. De esta forma, se esperaba lograr la credibilidad de los resultados ante los organismos financieros y los encargados del programa.

El contar con recursos financieros, técnicos y una buena comunicación entre los investigadores y la directora del programa determinaron que el estudio se lleve a cabo. Las resistencias al Estudio fueron mínimas en la medida en que: 1. se dio un cambio de prioridad hacia la calidad educativa, situación que hacía necesario contar con un estudio de este tipo como una señal de prioridad del tema; 2. el programa estaba relativamente aislado del proceso político en general, lo cual le otorgaba relativa independencia y, dependiendo del gobierno de turno, apoyo pleno a sus acciones incluida la decisión de realizar el estudio; y 3. los recursos financieros estaban disponibles en la medida en que la cooperación internacional coincidía con la necesidad de contar con una evaluación rigurosa e imparcial.

¿CÓMO SE USÓ EL ESTUDIO?

El uso de la información generada por el estudio fue variable dependiendo del momento político por el que atravesaba el programa. La mayor utilización ocurrió en el momento en que el gobierno impulsor del PRONADE enfatizó la preocupación por la calidad educativa, criterio alrededor del cual giraban varias de las preguntas relativas al estudio. A partir del ingreso de las nuevas autoridades educativas, los cambios de prioridades en la agenda de gobierno y el nuevo enfoque que se pretendió imprimir al programa determinaron un uso muy reducido y, la mayor de las veces, inexistente de los informes de evaluación que formaban parte del estudio.

El contexto favorable político e institucional facilitó el uso de la evaluación. El uso de los resultados de la evaluación fue muy intenso mientras la directora que encargó el estudio estuvo al frente del programa y tuvo la posibilidad de tomar acciones como respuesta a las recomendaciones de los informes de evaluación. La relación existente entre directora, consultor y funcionario de la cooperación internacional aseguraba la aplicación de los datos para introducir medidas correctivas si el caso así lo requería. Al mismo tiempo, los resultados permitían respaldar (promocionar) la posición del programa en la agenda de gobierno: el éxito del PRONADE le convenía al gobierno, que usaba a este programa como “emblema” de su gestión.

El estudio fue usado para validar una posición. Luego del cambio de gobierno, en un primer momento, la estructura del programa se mantuvo con la misma directora al frente del programa pero en un escenario político adverso. En este contexto, los resultados de la evaluación eran usados por la directora para orientar el rumbo del programa en un sentido que muchas veces contradecía el de las autoridades políticas. En la medida en que el conflicto se amplificaba, la información se convertía en un recurso adicional para validar la posición de la directora. Seminarios, reuniones y diálogos con la prensa a partir de los resultados del estudio cuasi experimental y de otras investigaciones eran mecanismos para tratar de respaldar su posición en relación a la posición “oficial” del gobierno.

La evaluación no influyó en la toma de decisiones del nuevo gobierno. Una vez que la directora fue reemplazada, la atención hacia el estudio desapareció. Aunque es posible que los resultados hayan servido como una herramienta de persuasión, por ejemplo, para evitar el congelamiento del programa o bien para negociar una mayor asignación presupuestaria, está claro que el peso relativo de sus hallazgos en la toma de decisiones resultó insignificante. Las autoridades tenían ya definido el norte que le querían imprimir al programa en el marco de una política educativa más general que moderaba el protagonismo del PRONADE frente a otras iniciativas del gobierno.

¿Cómo aportó la evaluación a la gestión? No existe evidencia sobre cómo fueron utilizados los hallazgos de la evaluación a nivel de las comunidades escolares. El estudio de caso sobre el que se basan estas conclusiones (Vera, 2005) no aporta suficientes elementos para saber en qué medida podría haber mejorado la gestión a nivel de los comités de padres. Este ámbito requiere de mayor análisis en tanto que las opiniones de los actores involucrados son divergentes. Si bien los resultados de la evaluación habrían servido, en momentos específicos, a la mejor gestión del programa a “nivel ejecutivo”, no está claro que los resultados se hayan “traducido” de manera adecuada para el uso a nivel operativo. A este nivel, queda pendiente el análisis sobre el rol que jugó, o no, la evaluación en las decisiones de comités de padres, ONG que los ayudaban en la gestión y actores subnacionales como las direcciones departamentales de educación.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Asegurar el uso de la información resulta crucial para lograr que la evaluación tenga sentido y se inserte en los campos de decisión de la política pública y, en particular, de la política social. En este artículo, hemos enfocado esta preocupación al uso de la información generada por programas sociales pensando que, en varios casos, cuentan con evaluaciones rigurosas. Esto es así porque muchas veces los programas cumplen con características deseables para llevar a cabo este tipo de evaluaciones: son intervenciones dirigidas a grupos de población específicos (por lo cual es posible asociarles un grupo de control), su diseño está bien definido (lo que permite ubicar rápidamente cuáles son los objetivos) y existen actores interesados en conocer el impacto de estos programas en tanto que representan un tipo de intervención que podría replicarse a una escala mayor (existe, por tanto, una posibilidad de influencia sobre las decisiones de política pública).

En este ámbito, presentamos algunas condiciones básicas que deben estar presentes para promover el uso de la información. En primer lugar, resulta fundamental que los resultados de la evaluación mantengan elevados niveles de calidad, lo que incluye, además de contar con criterios técnicos, asegurar la credibilidad y transparencia durante su elaboración. En segundo lugar, debe quedar claro el grado de influencia que se espera alcance la evaluación (cuánto queremos que se usen los resultados de la evaluación) lo que implica adecuar el diseño a dichas expectativas. En tercer lugar, es importante prestar atención al contexto dentro del cual se “entregan” los resultados de la evaluación: determinar quiénes toman las decisiones, para qué podrán utilizar dichos resultados, qué urgencias de información tienen o bajo qué otras presiones se encuentran, son preguntas relevantes que los evaluadores debieran considerar al momento de planificar la evaluación.

Por tanto, son muchos los factores externos que podrían impedir que la secuencia producción-uso-decisión se verifique en los términos originalmente establecidos. Por un lado, los actores que son o podrían ser afectados por los resultados de la evaluación usan la información de diferentes maneras. Aunque podrían usarla para

“tomar mejores decisiones”, también podrían hacerlo para validar posiciones previamente establecidas o, simplemente, podrían ignorar los hallazgos de la evaluación. Por otro lado, y quizás más importante, las decisiones muchas veces distan de ser racionales. El hecho de que se realicen esfuerzos por adecuar la información para facilitar su uso en alguno de sus niveles (transmisión, cognición, referencia, esfuerzo, influencia o aplicación) no determina que ésta vaya a ser incorporada “directamente” en la toma de decisiones. El modo de hacer política, quiénes hacen política (funcionarios más “técnicos” o más “políticos”) y la forma en que éstos, finalmente, deciden, son muchas veces factores más relevantes en la explicación del “impacto de la evaluación”.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis (1994).

La hechura de las políticas, Colección Antologías de Política Pública, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México D.F.

Banco Mundial (2003).

Servicios para los pobres, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004, Washington D.C.

(2005).

Influential Evaluations: Detailed Case Studies, Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods & Approaches, Operations Evaluation Department, Washington D.C.

Bell, James (2004).

“Managing Evaluation Projects” en *Handbook of Practical Program Evaluation*, Wholey, Joseph; Harry Hatry y Kathryn Newcomer (2004), Second Edition, Published by Jossey-Bass, San Francisco.

Carden, Fred y Nelson, Stephanie (2002).

IDRC-Supported Research in the Public Policy Process: A Strategic Evaluation of the Influence of Research on Public Policy, Evaluation Unit, IDRC, Canada, en: http://idrinfo.idrc.ca/archive/corpdocs/118165/PublicPolicyStudy_draft.pdf

Court, Julius y Young, John (2003).

Bridging Research and Policy: Insights from 50 Case Studies, Working Paper 213, Overseas Development Institute, Londres.

Cunill, Nuria y Ospina, Sonia (2003).

“Una agenda de investigación sobre la evaluación de los resultados de la gestión pública” en *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias latinoamericanas*, Cunill, Nuria y Ospina Sonia (2003), Centro Latinomaricano de Administración para el Desarrollo, Caracas.

Hatry, Harry y Newcomer, Kathryn (2004).

“Pitfalls of Evaluation” en *Handbook of Practical Program Evaluation*, Wholey, Joseph; Harry Hatry y Kathryn Newcomer (2004)., Segunda Edición, Publicado por Jossey-Bass, San Francisco.

Landry, Réjean; Amara, Nabil y Lamari, Moktar (1999).

Climbing the Ladder of Research Utilization: Evidence from Social Science Research, Université Laval, Québec, en <http://www.rqsi.ulaval.ca/fr/pdf/publication3.pdf>

Levin, Benjamin (2003).

Improving Research Policy Relationship: Lesson from the Case of Literacy, Facultad de Educación, Universidad de Manitoba, Winnipeg.

Lindquist, Evert (2001).

Discerning Policy Influence: Framework for a Strategic Evaluation of IDRC-Supported Research, School of Public Adminis-

tration, University de Victoria, en: http://www.idrc.ca/uploads/user-S/109569478910359907080discerning_policy.pdf

Majone, Giandomenico (1997).

Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Ministerio de Educación (2000).

Estudio Cuasi-Experimental de Resultados de PRONADE año 1999, ciudad de Guatemala.

_____ **(2001).**

Estudio Cuasi-Experimental de Resultados de PRONADE año 2000, ciudad de Guatemala.

_____ **(2002).**

Estudio Cuasi-Experimental de Resultados de PRONADE año 2001, ciudad de Guatemala.

Mokate, Karen (2001).

Convirtiendo al “monstruo” en aliado: la evaluación como instrumento de la gerencia social, Documento de Trabajo I-23, INDES-BID, Washington D.C.

Molina, Carlos (2002).

Modelo de formación de políticas y programas sociales, Notas de clase, INDES-BID, Washington D.C.

Neilson, Stephanie (2001).

IDRC- Supported Research and its Influence on Public Policy. Knowledge Utilization and Public Policy Processes: A Literature Review, Evaluation Unit, International Development Research Centre, Canadá, en: http://www.idrc.ca/uploads/user-S/105223752702-literature_review_final11_by_Neilson.doc

Ryan, James y Garrett, James (2003).

The Impact of Economic Policy Research: Lesson on Attribution and Evaluation From IFPRI, Impact Assessment Discussion Paper No. 20, International Food Policy Research Institute, Washington D.C.

Scott, Alister (2003).

A Review of the Links Between Research and Policy, University of Sussex, Reino Unido, en: http://www.sussex.ac.uk/spru/documents/post_longer_e-report_on_science_in_policy.pdf

Serrano, Claudia y Raczynski, Dagmar (2002).

La función de evaluación de políticas sociales en Chile, mimeo, Santiago de Chile.

Valerio, Alexandra y Rojas, Carlos (2001).

“Education Decentralization in Guatemala School Management by Local Communities: The Case of PRONADE”. Banco Mundial , mimeo, Washington, D.C.

Vera, Miguel (2005).

Uso de la información generada por los procesos de monitoreo y evaluación: El caso del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), Guatemala, 1996 - 2004, mimeo, ciudad de Guatemala.

Weiss, Carol (1999).

“La investigación de políticas ¿Datos, ideas o argumentos?” en *Ciencias sociales y estados modernos: Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, Wagner, Meter et. al. (1999), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Zilberman, David y Herman, Amir (1999).

The Value of Economic Research, International Food Policy Research Institute, Washington D.C., en: <http://www.ifpri.org/impact/iadp07.pdf>

ACERCA DE LOS AUTORES

KAREN MARIE MOKATE

Estadounidense. Ph.D. en Economía de la Universidad de Illinois, Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Illinois. Fue Profesor-Investigador de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes en Bogotá y Coordinador del programa BID-Uniandes para Adiestramiento e Investigación sobre Evaluación Socio-económica de Proyectos. En 1993 se vinculó al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En primera instancia, colaboró con el Departamento de Planes y Programas del BID, participando en el desarrollo de programas de reforma educativa y reforma del Estado a ser apoyados por el financiamiento del Banco. Participó en las etapas iniciales de capacitación del INDES. Trabaja en capacitación en temas relacionados con la formación, monitoreo y evaluación de políticas y programas sociales, así como en los cursos virtuales del INDES: Mejorando la implementación de los programas sociales; Gerencia para resultados en el desarrollo: la efectividad en el desarrollo; y Liderazgo para la gerencia social para directores de escuela.

FERNANDO FILGUEIRA

Uruguayo. Magister y Doctor en Sociología por la Universidad de Northwestern, USA. Fue el coordinador del programa de Evaluación de la Gestión Educativa de la Gerencia de Investigación de la Administración Nacional de la Educación Pública del Uruguay. En la actualidad se desempeña como investigador senior del centro de Informaciones y Estudios del Uruguay y como coordinador académico del Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social de la Universidad Católica. Ha publicado libros y artículos en revistas especializadas de América Latina, Estados Unidos y Europa sobre formación y evaluación de políticas sociales, pobreza y modelos de desarrollo.

IGNACIO IRARRAZAVAL

Chileno. Ph. D. en Política Social (London School of Economics). Es Director de Asuntos Públicos de la Universidad Católica de Chile y socio de FOCUS, una consultora especializada en Políticas Públicas. Ha sido profesor de Políticas Públicas de la Universidad Católica, de Economía de la Universidad de Chile, y de Asuntos Urbanos y Planificación Virginia Polytechnic Institute and State University (USA). Entre sus investigaciones está la evaluación y diseño de Sistemas Integrados de Información Social para el Gobierno de Chile, PNUD y Banco Interamericano de Desarrollo. También ha contribuido en la definición de sistemas de información e indicadores de gestión a nivel municipal para el Banco Mundial. Sus áreas de investigación son políticas públicas, pobreza, descentralización y sociedad civil. En estos ámbitos ha sido editor/coautor de libros, capítulos de libros y artículos en revistas académicas.

ARIEL ZALTSMAN

Argentino. Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Completó sus estudios de maestría en Sociología en el London School of Economics and Political Science (Universidad de Londres), y en Administración Pública en la Universidad de Nueva York. Fue consultor de la Dirección Nacional del Gasto Público Social del Ministerio de Economía de Argentina. Realizó trabajos para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), y publicó distintos artículos en español y en inglés en revistas especializadas. Actualmente, se encuentra próximo a concluir sus estudios de doctorado en Administración Pública en la Universidad de Nueva York, y se desempeña como consultor del Banco Mundial en temas relacionados con el monitoreo y la evaluación de políticas y programas públicos en América Latina.

MIGUEL VERA

Boliviano. Master en Economía del programa ILADES/Georgetown University (Santiago, Chile). Licenciado en Economía en la Universidad Católica Boliviana. Especialización en Estadística Aplicada en la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz, Bolivia). Fue docente en la Maestría de Desarrollo Humano del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Social - CIDES (La Paz, Bolivia) y en el Departamento de Economía de la Universidad Católica Boliviana. Fue Subdirector de política social en la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). Coordinador del Programa de Seguimiento y Evaluación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). Se desempeñó como consultor en financiamiento de la educación primaria en el Ministerio de Planeamiento y Coordinación de su país. Tiene publicaciones en el área de economía de la educación. Actualmente es docente del Programa Nacional del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social en Guatemala.

La presente publicación de: *Evaluación para el desarrollo social: Aportes para un debate abierto en América Latina* se terminó de imprimir en los talleres de MAGNA TERRA EDITORES (5ta. avenida 4-75 zona 2) en enero de 2006. El tiro sobre bond 80 gramos es de 1000 ejemplares