Políticas Públicas

Revista Interdisciplinaria del Centro de Políticas para el Desarrollo
Magíster en Gerencia y Políticas Públicas
Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile

Andrés Palma
Presentación

Claudia Olavarría - Andrea Peroni
La Evaluación en el Estado Chileno, Avances y Desafíos

Adela Bork - Víctor Zúñiga
Desafíos en Materia de Investigación Evaluativa de Programas Públicos

Carolina A. Guerra - Gabriela Araya
Los Desafíos de la Evaluación Institucional en Chile: Herramientas Utilizadas y Nuevos Horizontes

Julio Córdoba
La Investigación Evaluativa y el Uso del Método del Marco Lógico

Ana María Correa - Adela Cerón
Nodos Cualitativos - Cuantitativos

Patricia Varela
El enfoque de género en la evaluación de intervenciones sociales

Katherine Páez
Evaluación Social e Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Relevancia para la Sociedad Civil, el Estado y la Comunidad Internacional

Alejandra Cortés - Valentina Terra
Aportes a la Investigación Evaluativa desde la Sociedad Civil: la Experiencia de la Asociación Chilena pro Naciones Unidas

Carolina Muñoz
Rol de la Participación Ciudadana en el Sistema de Acreditación de Calidad Municipal: la Mirada Evaluativa de Actores que Implementan esta Herramienta Modernizadora

Breves de Política Pública

2011, Volumen 4, N° 2
ISSN 0718-4611 versión impresa
ISSN 0718-462X versión en línea

Políticas Públicas

2011, Volumen 4, N° 2

Revista Interdisciplinaria del Centro de Políticas para el Desarrollo
Magíster en Gerencia y Políticas Públicas
Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile

INDICE

Andrés Palma
Presentación 3

Claudia Olavarría
Andrea Peroni
La Evaluación en el Estado Chileno, Avances y Desafíos 5

Adela Bork
Víctor Zúñiga
Desafíos en Materia de Investigación Evaluativa de Programas Públicos 21

Carolina A. Guerra
Gabriela Araya
Los Desafíos de la Evaluación Institucional en Chile: Herramientas Utilizadas y Nuevos Horizontes 39

Julio Córdoba
La Investigación Evaluativa y el Uso del Método del Marco Lógico 53

Ana María Correa
Adela Cerón
Nodos Cualitativos - Cuantitativos 87

Patricia Varela
El enfoque de género en la evaluación de intervenciones sociales ..111

Katherine Páez
Evaluación Social e Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Relevancia para la Sociedad Civil, el Estado y la Comunidad Internacional. 137

Alejandra Cortés
Valentina Terra
Aportes a la Investigación Evaluativa desde la Sociedad Civil: la Experiencia de la Asociación Chilena pro Naciones Unidas.....149

Carolina Muñoz
Rol de la Participación Ciudadana en el Sistema de Acreditación de Calidad Municipal: la Mirada Evaluativa de Actores que Implementan esta Herramienta Modernizadora.....171

Breves de Política Pública.....185

Presentación

Andrés Palma
Profesor Magíster de Gerencia y Políticas Públicas
Facultad de Administración y Economia
Universidad de Santiago de Chile
andres.palma@usach.cl

Durante el 6° Congreso Chileno de Sociología 2011, realizado en la ciudad de Valparaíso, el Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, en conjunto con el Capítulo Chileno de la Red Latinoamericana de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas, RELAC, organizaron un conjunto de actividades bajo el título de "Mesa de Trabajo de Investigación Evaluativa".

El presente volumen de la Revista de Políticas Públicas está íntegramente dedicado a dicha mesa de trabajo, presentando una selección de los trabajos allí expuestos.

Hemos dividido los documentos en cuatro secciones.

La primera se refiere a los desafíos de la institucionalidad evaluativa en Chile, donde presentamos tres trabajos que en su conjunto nos permiten apreciar la importancia creciente que se asigna a la evaluación en el contexto de las políticas públicas desde un punto de vista institucional, pero al mismo tiempo permiten dimensionar la relativa debilidad institucional y las limitaciones metodológicas de esos avances. En esta sección se presentan los trabajos de Claudia Olavarría y Andrea Peroni del Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas, Universidad de Chile; de Adela Bork Vega y Víctor Zúñiga Rodríguez de la Universidad Católica de Valparaíso y EMG Consultores respectivamente; y de Carolina A. Guerra Fuentes y Gabriela Araya también del Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

El enfoque de la discusión teórica-metodológica en torno a la investigación evaluativa es el tema de la segunda sección de este volumen. Las ponencias de Julio Córdova relativa al adecuado uso y a las limitaciones metodológicas de la matriz de marco lógico, y de Ana

María Correa López y Adela Cerón Manríquez de Kua Consultores y Cerón y Orellana Limitada en relación a la ventaja de utilizar metodologías cuantitativas y cualitativas en un mismo desarrollo evaluativo, dan forma a esta sección.

La tercera parte, dedicada a la innovación y nuevos enfoques en la investigación evaluativa, propone formas de incorporar temáticas vinculadas a derechos humanos y a los enfoques de derechos en los desarrollos de evaluación. Las ponencias de Patricia Varela y Katerine Páez, ambas del Núcleo de Evaluación del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, avanzan en los temas de género y de la utilidad y potencial de los instrumentos internacionales de derechos humanos como marco conceptual de las políticas de evaluación.

El último capítulo recoge aportes desde la evaluación aplicada, con experiencias de evaluaciones desde la sociedad civil y desde la gestión local. En un caso, el trabajo desarrollado por Alejandra Cortés Madaune y Valentina Terra Polanco de la Asociación Chilena Pro Naciones Unidas, ACHNU, la evaluación se enfoca desde su aporte al aprendizaje, en tanto el trabajo de Carolina Muñoz nos releva la importancia de la participación y al mismo tiempo su debilidad en el caso en estudio.

La revisión de los distintos temas presentados en este volumen nos ayuda a dimensionar la magnitud de variables y la importancia de considerar los distintos aspectos en los procesos de evaluación de políticas y programas públicos. La evaluación sistemática está tomando una importancia creciente en la toma de decisiones y se incorpora desde el momento en que las políticas comienzan a tomar forma. De alguna manera la evaluación de políticas se está transformando a si misma en una política pública, donde las metodologías, enfoques y momentos a aplicar la evaluación no son neutros ye inciden de forma significativa en las políticas evaluadas.

Ello justifica con creces este número de Políticas Públicas, el primero dedicado a un único tema: la evaluación de políticas.

Agradecemos a los autores que nos hayan permitido publicar sus trabajos y a Patricia Varela y Andrea Peroni por la colaboración en esta edición.

La Evaluación en el Estado Chileno, Avances y Desafíos

Claudia Olavarría
Andrea Peroni
Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas, Universidad de Chile
claudiaolavarriam@gmail.com; aperoni@u.uchile.cl

RESUMEN

El Estudio que se presenta a continuación tiene por objetivo identificar las características de la demanda de servicios de Seguimiento y Evaluación (SyE) en el sector público chileno, a fin de contribuir con información que permita diseñar una estrategia de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los países involucrados en estas áreas. El estudio se realizó en base revisión bibliográfica y a entrevistas a informantes clave de distintas instituciones, además de expertos en los sistemas de SyE que operan en Chile en la actualidad.

El estudio revela que existe en Chile una demanda periódica y sistemática por Servicios de SyE, desde el Estado, la que se caracteriza por tener una serie de prácticas, procedimientos e instrumentos instalados en el quehacer cotidiano tanto de las instituciones del Estado como en los proveedores externos de estos servicios. La instalación de los mecanismos de SyE requeridos por el Estado chileno deriva de la experiencia obtenida durante más de una década de funcionamiento y perfeccionamiento de los distintos sistemas, principalmente el Sistema de Control de Gestión, el sistema de Programación Gubernamental y el Sistema Nacional de Inversiones. Siendo el objetivo primordial que guía las principales iniciativas de institucionalización de SyE en el Estado Chileno la rendición de cuentas y la generación de un gasto público de calidad.

Se observa que existen avances en la instalación del SyE como herramienta para el mejoramiento continuo de las políticas y programas, sin embargo aún quedan desafíos pendientes para la institucionalización del SyE en las distintas dimensiones del quehacer estatal.

El Estudio que ha servido de sustento para la ponencia que se presenta a continuación ha sido realizado por la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC), por encargo del Programa de Implementación del Pilar Externo de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV) para contribuir al diseño de una estrategia adecuada para la iniciativa "Regional Centers for learning on evaluation and results."(CLEAR).

Este trabajo constituye una mirada a la experiencia del Estado Chileno como demandante de servicios de Seguimiento y evaluación (SyE) haciendo un análisis sobre los avances logrados y desafíos pendientes y entregando líneas de acción para avanzar en la institucionalización del SyE en el quehacer estatal, basado en la experiencia tanto nacional como de otros países de la región como Brasil y México, Argentina y Costa Rica.

El trabajo consta de tres secciones: en una primera sección se exponen objetivos y metodología del estudio; en una segunda sección se describen los sistemas que guían el seguimiento y evaluación de políticas, planes y programas realizado a partir de una exhaustiva revisión bibliográfica sobre el Estado del arte de la Evaluación en el quehacer del Estado Chileno desde la década de los noventa. Finalmente en una tercera sección se expone el análisis de las principales fortalezas y debilidades de los sistemas expuestos y se formulan los desafíos pendientes para la institucionalización del SyE en el quehacer estatal y para el mejoramiento continuo de su desempeño basado en el análisis de la percepción de expertos y actores claves institucionales y en la revisión de las experiencias de países de la región como Brasil, México, Argentina y Costa Rica.

El objetivo del estudio ha sido identificar las características de la demanda de servicios de Seguimiento y Evaluación (SyE) en el sector público, analizando sus principales fortalezas y debilidades, a fin de contribuir con información que permita diseñar una estrategia de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los países involucrados en estas áreas. El estudio fue realizado durante el año 2010 en 15 países de Latinoamérica, en base a entrevistas a informantes clave de distintas instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, además de expertos en los distintos sistemas de SyE que operan en cada país.

El estudio realizado en Chile por las autoras, consistió en la realización de una exhaustiva revisión bibliográfica que dio cuenta

del estado del arte de la evaluación en Chile; y la realización de una entrevista semiestructurada, con un formato común para los estudios de los 15 países, a una muestra de 12 informantes claves de instituciones vinculadas a los sistemas de seguimiento y evaluación del Estado chileno. Estos informantes claves pertenecen a las siguientes instituciones:

- Organismos del Estado: Dirección de Presupuestos, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Organismos internacionales: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Empresas consultoras: Asesorías para el Desarrollo y EMG Consultores.
- Universidades: Universidad de Chile

Posteriormente luego de la realización del análisis bibliográfico y del levantamiento y análisis de las entrevistas, se realizó una revisión y análisis de los estudios realizados en Brasil y México, orientado a identificar buenas prácticas que abarcan las áreas de mejoramiento detectadas en Chile. Lo anterior se orienta a entregar posibles líneas de acción para el avance en la institucionalización del S y E en el quehacer del Estado, tanto como herramienta de mejoramiento continuo de políticas y programas como garantía de inversión y gasto público de calidad.

La evaluación de las políticas públicas adquirió, a partir de los años noventa en Chile, importancia como una actividad demandada e impulsada desde el Estado. En la gestión pública se incorporó el concepto desde las nociones de responsabilidad y rendición de cuentas y con la necesidad de mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de la administración y de las intervenciones estatales.

Hasta 1989 existía en Chile la Oficina Nacional de Planificación (ODEPLAN), que realizaba la función de evaluación socioeconómica de la inversión pública, pero fue el establecimiento de una Unidad de Evaluación de Programas Gubernamentales en el Ministerio de Hacienda, en la década de 1990, la que ha extendido e intensificado la evaluación de programas como práctica regular de la gestión del Estado. El desarrollo de esa función ha requerido de capacidades técnico-administrativas, definición de procedimientos,

objetivos y usos de los resultados. Estas capacidades requeridas constituyen parte fundamental de la demanda de servicios de Seguimiento y Evaluación en el sector público, analizada en este trabajo, para contribuir, como se ha dicho, a diseñar una estrategia de fortalecimiento de las capacidades institucionales para la evaluación.

En el diagnóstico realizado, el año 2007, por el Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo, CLAD, y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, se plantea que Chile, apoyándose en experiencias de países como Inglaterra, Irlanda, Australia y Nueva Zelanda ha logrado instalar quizás la experiencia más avanzada en términos de sistemas de Monitoreo y Seguimiento en Latinoamérica, afianzada durante la última década. Chile ha incorporado instrumentos de gestión por resultados de forma sistemática y metódica, habiendo probado y mejorado durante esta experiencia diversos instrumentos[1]. En el país existen actualmente tres sistemas de Seguimiento y Evaluación de alto nivel que cubren en forma conjunta la acción del gobierno[2]:

i. El Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental, de la División de Coordinación Interministerial (DCI) del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
ii. El Sistema de Evaluación y control de Gestión, de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES): este sistema aborda las áreas de: gestión presupuestaria, mejoramiento de la gestión de las instituciones y gobernanza.
iii. Iniciativas de Evaluación del Ministerio de Planificación y Cooperación

La instalación de estos sistemas, que se describen a continuación, evidencia los avances en la incorporación de

1 Ilustrativo de esto es el Sistema de Control de Gestión que trabaja con Definiciones estratégicas, Programa de mejoramiento de la gestión, indicadores de desempeño, Balance de Gestión Integral y fondos concursables, entre otros.

2 Ríos, Salvador; "Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina, Diagnostico de los Sistemas de monitoreo y Evaluación e Chile", CLAD-BID 2007

instrumentos y prácticas de SyE en el quehacer cotidiano y la cultura organizacional del Estado chileno, con una estrecha vinculación a los conceptos de rendición de cuentas y generación de un gasto público de calidad (asignación de recursos y selección de inversiones)

Sin embargo como se verá más adelante, la penetración de los presupuestos por resultados en estrecha vinculación con la evaluación de políticas y programas ha eclipsado la labor de esta última como instrumento de mejoramiento de las iniciativas de forma independiente a la asignación de recursos. Es decir en la cultura de la gestión estatal la evaluación se vincula hoy casi exclusivamente a una herramienta para justificar la asignación o redirección de recursos e inversiones, y en mucho menor medida como herramienta de control, orientada al mejoramiento de políticas, planes y programas.

El Sistema de Programación Gubernamental es una herramienta de gestión diseñada e implementada para apoyar el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Gobierno, es implementado desde el Departamento de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia para el seguimiento del Programa de Gobierno. El sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental aborda el área de Planificación y control de la Agenda Programática de los Ministerios.[1] Este sistema entrega informes trimestrales a los Ministerios y Servicios, orientados a gestionar los potenciales problemas y redireccionar la acción estatal, optimizando los resultados. El Sistema de Programación Gubernamental expresa sus resultados anualmente en la Cuenta Pública realizada por el Presidente de la República en el Discurso del día 21 de mayo y estos resultados son además

1 La primera etapa del funcionamiento de este Sistema es cuando el Presidente de la República hace un conjunto de peticiones a los Ministerios y Servicios, derivados de los compromisos asumidos.
La segunda etapa es la negociación de las condiciones presupuestarias, legislativas y de coordinación requerida para la ejecución de estos mandatos. En esta etapa se establece una Matriz de Compromisos, donde se expresan los objetivos estratégicos, productos e hitos.
La tercera etapa la constituye el Seguimiento de la Agenda Programática, a través de la integración de las matrices de Compromisos al Sistema de Programación Gubernamental al aprobarse la ley de presupuesto.
La cuarta y última etapa corresponde a la evaluación final donde se asegura la ejecución de la Agenda programática y se diseñan medidas de corrección.

entregados al Congreso Nacional a través de reportes especiales del Balance de Gestión Integral.

El objetivo del sistema es "efectuar seguimiento al cumplimiento de los objetivos estratégicos del Gobierno, configurando una visión panorámica de las políticas públicas desarrolladas por los distintos servicios y Ministerios. Esta visión panorámica es monitoreada trimestralmente, realizándose una evaluación de cumplimiento de los compromisos establecidos para el respectivo trimestre y para el año"[1].

El segundo sistema de SyE instalado en el funcionamiento del Estado Chileno es el Sistema de Control de Gestión, implementado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, que ha contribuido significativamente a cumplir con el desafío de realizar y mantener un gasto público de calidad en Chile. Este sistema permite contar con información de desempeño de las instituciones públicas para apoyar la toma de decisiones durante las distintas etapas del proceso presupuestario, incorporando el concepto de "presupuesto por resultados". Este sistema incorpora distintos instrumentos, que han sido desarrollados gradualmente, conformando el Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central[2].

1 Contreras, Víctor; "MINSEGPRES: Presentación realizada en Seminario Internacional Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático", FLACSO-Relac-Chile, Santiago 18 de noviembre de 2009

2 Los indicadores de desempeño se iniciaron en 1993, con un proyecto piloto que incorporó a cinco instituciones públicas; la evaluación de programas públicos partió en 1997; el mecanismo de incentivos de remuneraciones institucional, Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), comenzó en 1998, mismo año en que se elaboraron por primera vez los documentos de cuenta pública denominados Balance de Gestión Integral (BGI). A partir de 2000 estos instrumentos, a los que se les agregan las definiciones estratégicas presentadas por cada institución en el Presupuesto, junto a sus indicadores de desempeño y metas; la presentación de programas nuevos al Presupuesto en formato estándar; el rediseño del PMG, incorporando el desarrollo de sistemas de gestión en 2001 y la certificación bajo norma ISO de dichos sistemas en 2005; y la implementación de nuevas líneas de evaluación, como las evaluaciones de impacto de programas en 2001 y la evaluación comprehensiva del gasto de instituciones en 2002.(Presupuestos por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central. División de Control de Gestión DIPRES, 2010).

La Dirección de Presupuestos ha ejecutado durante sus años de funcionamiento la evaluación de programas e instituciones a través de las distintas líneas de evaluación existentes, lo que ha permitido generar información relevante para mejorar la gestión de los programas públicos y la asignación y uso de recursos. Estas múltiples líneas de evaluación buscan entregar de forma gradual información trascendente para mejorar la asignación y uso de recursos, contribuyendo así a mejorar la calidad del gasto público. Los tipos de evaluación son:[1]

Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG):

- Evaluaciones de Impacto (EI)
- Evaluaciones Comprehensivas del Gasto (ECG).
- Evaluación de Programas Nuevos (EPN)

Dentro de los instrumentos que constituyen el Sistema de Control de Gestión y Presupuestos de la DIPRES se encuentra el Programa de Evaluación (PE)[2]. El PE se constituye de cinco actores relevantes llamados a cumplir el objetivo primordial de este programa que es "la eficiencia en la asignación de recursos, el mejoramiento de las políticas y de la gestión de los programas y la rendición de cuenta pública"[3]. Estos actores son *el Comité Interministerial*, la DIPRES, *Evaluadores*, consultores o entidades especializadas, *las Contrapartes Institucionale*s y por último *los Congresistas* y sus equipos técnicos.

De acuerdo al balance cualitativo del PE, realizado por el Banco Mundial el año 2005[4], es posible apreciar el cumplimiento de todos los objetivos para los cuales éste se genera. Ya que engrosa las bases de información de las decisiones presupuestarias, mejora la gestión

1 Rogers F., Roy; "Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central", División Control de Gestión. DIPRES, en Seminario Internacional Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático, FLACSO-Relac-Chile Santiago 18 de noviembre de 2009

2 Los otros instrumentos son Las Definiciones Estratégicas, El Programa de Mejoramiento de la Gestión, Los Indicadores de Desempeño y El Balance de Gestión Integral

3 Guzmán, Marcela; "Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena". DIPRES. Santiago, Chile. 2005.

4 "Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas – Evaluaciones de Impacto y Evaluaciones de los Programas del Gobierno", Banco Mundial, Santiago, Chile. 2005

de los programas toda vez que los Compromisos Institucionales así lo establezcan y visibiliza los resultados de los procesos de forma digital, facilitando el acceso a ellos de la ciudadanía en general[1].

La centralización y estrictos términos de referencia con que el PE funciona entrega un campo acotado de enfoque a los evaluadores, esta rigidez asegura la calidad, costos y tiempos para las evaluaciones. Estas evaluaciones son licitadas mediante concurso público, esta externalización tiene como fin resguardar la independencia del juicio evaluativo y la transparencia del proceso. Además, asegura una calidad estandarizada de las evaluaciones, los evaluadores y sus resultados lo que se grafica en la calidad del diseño de evaluación, la información a la que se tiene acceso en la Evaluación de Impacto, la dedicación de los evaluadores y la aplicación de técnicas, metodologías y métodos específicos de Seguimiento y Evaluación. Estos factores reflejan el alto grado de instalación y estandarización de los instrumentos, prácticas y procesos de evaluación en las instituciones del Estado y en los proveedores externos de servicios SyE.

Por otro lado el Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN, ejecuta el Sistema Nacional de Inversiones, SNI, que norma y rige el proceso de inversión pública de Chile. El Sistema Nacional de Inversiones contiene "*los principios, metodologías, normas, instrucciones y procedimientos que orientan la formulación, ejecución y evaluación de los estudios básicos, los programas y proyectos de inversión que postulan a fondos públicos, con el objeto de impulsar aquellos más rentables para la sociedad y que respondan a las estrategias y políticas de crecimiento y desarrollo económico y social de la nación*."[2]

Los objetivos[3] del Sistema Nacional de Inversiones son: Apoyar la toma de decisiones sobre inversión pública; Velar por una eficiente asignación de recursos públicos; Contribuir a aumentar el bienestar general de la comunidad; y Transparentar el proceso de inversión pública.

Una de las preocupaciones del Sistema Nacional de

1 Es posible revisar las evaluaciones anuales de DIPRES en http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-2131.html

2 Fuente: http://www.mideplan.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=14&Itemid=18, accedido el 10/06/10.

3 Ibid.

Inversiones es el desarrollo de una acción evaluativa integrada, completa y coherente. MIDEPLAN, en el marco del SNI evalúa las propuestas de Inversión ex ante, la cual sirve como insumo para el seguimiento y la evaluación ex post de estas iniciativas. Este Ministerio debe realizar la revisión técnica de los estudios y proyectos de los organismos públicos que postulan a financiamiento público, y emitir la correspondiente recomendación técnico-económica[1].

La principal fortaleza de este sistema consiste en la concepción de la evaluación como un proceso integrado orientado a un objetivo común que es optimizar la asignación de recursos., apoyando la toma de decisiones.

Finalmente Ministerio de Planificación y Cooperación, en su área social, lidera la articulación de un Sistema de Protección Social basado en el programa Chile Solidario, que focaliza la protección social en las familias de menores recursos. Este programa se apoya en un sistema de monitoreo y evaluación cuyos objetivos son: Identificar a la población más vulnerable y apoyar la entrega de beneficios estatales a este grupo. Este sistema de Monitoreo está compuesto por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional[2] (CASEN) y

1 Del texto "Inversión Pública, Eficiencia y Eficacia. División de Planificación, Estudios e Inversión", MIDEPLAN, Santiago, 1992, obtenido en "Metodología de evaluación ex ante de Programas Sociales", MIDEPLAN, División Social, Departamento Social, Santiago, 2000

2 Los objetivos de la aplicación de la encuesta CASEN son:
"- *Conocer periódicamente la situación de los hogares y de la población, especialmente de aquella en situación de pobreza y de aquellos grupos definidos como prioritarios por la política social, con relación a aspectos demográficos, de educación, salud, vivienda, ocupación e ingresos.*
-Evaluar la cobertura y la distribución del gasto fiscal de los principales programas sociales de alcance nacional entre los hogares según su nivel de ingreso, así como el impacto de este gasto en el ingreso de los hogares y en la distribución del mismo.
- Medir la magnitud e incidencia de la pobreza en los hogares y en la población, permitiendo además la caracterización de los hogares y población en situación de pobreza utilizando otras dimensiones incluidas en la encuesta en sus distintos módulos.
- Evaluar los programas sociales en curso, determinar las líneas de acción a seguir y las correcciones y ajustes a implementar para lograr que el gasto social llegue a los segmentos poblacionales identificados como focos prioritarios de las políticas sociales y de cada uno de los programas."
Fuente: http://www.mideplan.cl/casen/descripcion_obj.html, accedido el 10/06/10

un sistema integrado de instrumentos de producción de información social orientados, como se ha dicho a identificar la población de menores recursos y apoyar la entrega de los beneficios[1].

El Ministerio de Planificación y Cooperación, a través de la aplicación de la encuesta CASEN elabora diagnósticos de la realidad socioeconómica del país y evalúa los programas sociales, así como sus resultados cumpliendo con las funciones de diseño, coordinación y evaluación de la política social. Esta encuesta constituye además la principal herramienta para la evaluación del impacto de la política social en los ingresos de los hogares considerando la ejecución de programas sociales que representan un alto componente del gasto social.[2]

Los datos generados por los sistemas de Seguimiento y Evaluación mencionados están directamente relacionados con la formulación presupuestaria en Chile, en esta línea la ejecución de presupuestos por resultados ha tenido avances significativos en dos áreas[3] principales. Primero, los datos producidos por el Sistema de Programación Gubernamental y por el Sistema de Control de Gestión son utilizados como input en las partidas de proyecto de presupuesto y son consideradas en las diferentes etapas del proceso presupuestario[4]. Y segundo, el proceso presupuestario considera

1 Ríos, Salvador "Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina, Diagnostico de los Sistemas de monitoreo y Evaluación en Chile", CLAD-BID 2007

2 *http://www.mideplan.cl/casen/descripcion_obj.html accedido el 10/06/10*

3 Ríos, Salvador; "Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina, Diagnostico de los Sistemas de monitoreo y Evaluación en Chile", CLAD-BID 2007.

4 Indicadores de desempeño, evaluación de los programas y los reportes de ejecución de los programas son revisados en la etapa de evaluación presupuestaria del ejercicio fiscal anterior.
Luego se da la discusión de los proyectos presupuestarios en Comisiones Mixtas, formadas por DIPRES y los organismos sectoriales, comprometiendo metas a través de indicadores, compromisos de mejoramiento y compromisos PMG, estas metas constituyen parte integral de los recaudos de presupuestos y una vez aprobado el proyecto de ley de presupuesto, estas metas son ingresadas a ambos sistemas (SPG-MINSEGPRES y SCG DIPRES) para su seguimiento.
La Comisión Especial Mixta de Presupuesto del Congreso Nacional recibe los Proyectos de ley de Presupuesto y los reportes de Balance de Gestión integral de todos los Servicios.

una expresión cuantitativa del beneficio social de los programas a financiar, simultáneamente con la incidencia de estos en el presupuesto.

El producto generado por el trabajo conjunto de estos sistemas de Seguimiento y Evaluación es el Proyecto de Ley de Presupuesto que se envía a la Comisión Especial Mixta de Presupuesto del Congreso Nacional. Este proyecto ley contiene los Indicadores de Desempeño comprometidos por los servicios, los Compromisos Ministeriales, los Compromisos de Gestión, además del Balance de Gestión Integral de todos los organismos, el cual contiene los resultados del año anterior. En base a estos antecedentes se decide sobre el presupuesto en el Congreso Nacional, asociando la disponibilidad de recursos a las metas comprometidas y a los resultados evidenciados.

Todo lo anterior respalda el liderazgo de Chile en la región, en cuanto al alto grado de penetración de los sistemas de SyE en el quehacer de los distintos organismos del Estado de manera transversal y la instalación de instrumentos y prácticas tanto dentro de las instituciones como en su demanda a proveedores externos de servicios de SyE. Esta alta penetración ha permitido que exista un importante avance en los objetivos de rendición de cuentas y de generación de un gasto público de calidad, mediante la evaluación de las políticas, planes y programas. Esta penetración se refleja igualmente en la existencia de competencias instaladas en los equipos de trabajo de Ministerios y Servicios públicos como sustento de los sistemas antes descritos (SPG,SCG y SNI) y en la existencia de un mercado de evaluadores externos , altamente competitivo y con una amplia capacidad técnica en términos generales. Además se debe señalar que a juicio de los entrevistados existe en Chile personal experto altamente capacitado y una oferta de capacitación y de formación de pre y posgrado lo suficientemente extendida y de buena calidad en temas de SyE de políticas, planes y programas.

No obstante los importantes avances señalados que muestran la creciente consolidación de la evaluación como herramienta indispensable en el funcionamiento del aparato estatal, se desprende del discurso de los expertos en SyE y de los actores clave institucionales que existen una serie de debilidades en el funcionamiento del sistema, que deben ser atendidas, para continuar avanzando en la institucionalización las principales debilidades se exponen a continuación:

La forma de externalizar y concursar a los requerimientos de SyE del Estado implica que exista una alta competitividad en el mercado de evaluadores. Lo anterior es problemático en tanto impide que exista diálogo, retroalimentación y aprendizaje entre quienes se dedican a la evaluación en Chile, restringiendo el posible desarrollo de métodos, técnicas y tecnologías en la disciplina, derivado de un trabajo conjunto. Otro problema en esta misma línea es que muchas veces no existe continuidad entre las distintas evaluaciones de un mismo programa o proyecto, dado que se ha adjudicado a distintos equipos las distintas etapas o dimensiones de una evaluación, sacrificando muchas veces la continuidad y la concepción de la evaluación como un ciclo integrado y orientado a objetivos comunes Con respecto a este punto es problemático también el hecho de que muchas veces el criterio preponderante en la selección de la institución que se adjudica una evaluación sea el criterio económico, priorizando el bajo costo por sobre la calidad de los resultados. Esta práctica, extendida en la actualidad afecta directamente el alcance que pude tener una evaluación y el impacto que esta puede generar en la toma de decisiones sobre un proyecto.

De igual forma, dado el funcionamiento actual de las evaluaciones realizadas por proveedores externos, por ejemplo para el Sistema de Control de Gestión, destaca que pese a la voluntad de resguardar la independencia del juicio evaluativo mediante la externalización, existen aspectos que cuestionan la neutralidad del evaluación dado que la contraparte institucional es a la vez sujeto de evaluación y cliente en este proceso. Lo anterior evidencia la necesidad de generar un organismo independiente y neutral, ajeno a las reparticiones del estado que vele por la objetividad, neutralidad e independencia del juicio evaluativo en toda circunstancia.

Finalmente es indispensable hacer alusión a las trabas culturales que existen para la plena incorporación del seguimiento y evaluación como una herramienta fundamental en la gestión estatal en todos sus niveles. Es recurrente en el discurso de los entrevistados la alusión a las resistencias culturales a la evaluación, en tanto se le considera como una amenaza más que como una oportunidad de mejoramiento. Este factor es muy relevante para el diseño de líneas de acción, sobre todo en cuanto a la capacitación de funcionarios públicos, ya que es probablemente el área más difícil de intervenir eficazmente.

Dadas las fortalezas y debilidades de los sistemas de SyE chilenos, detectados en el discurso de los expertos y actores clave entrevistados, y dadas las experiencias evidenciadas en los estudios realizado en otros países de la región por la ReLAC se plantea que existen desafíos pendientes tanto técnicos como políticos e institucionales para avanzar hacia la plena institucionalización de una cultura de la evaluación como herramienta esencial en la gestión del Estado, que contenga todas las herramientas necesarias para su óptimo funcionamiento, impactando de manera positiva en la calidad de las intervenciones estatales y por lo tanto en el desarrollo del país.

Los principales desafíos de orden técnico detectados son:

- Fortalecer la evaluación en pos del mejoramiento continuo de las políticas y programas, en los servicios y Ministerios. Vinculando este objetivo con el tema presupuestario promovido por DIPRES.
- Formación de capital humano avanzado en metodologías de SyE de mayor complejidad, como evaluación de impacto, diseño de grupos de control, levantamiento de líneas base, perspectivas cualitativas, participativas, etc.
- Incorporación creciente del SyE en la etapa de diseño y formulación de políticas y programas a nivel central y local con el objetivo de incorporar el levantamiento de líneas base de información de calidad que serán un insumo fundamental para la posterior evaluación y monitoreo.
- Fomentar la Creciente incorporación de metodologías de evaluación participativas en los sistemas de seguimiento y evaluación, como mecanismo para registrar sistemáticamente la percepción de actores y beneficiarios sobre el desempeño de políticas, planes y programas.
- Fomentar la incorporación de la perspectiva de derecho en la evaluación de programas sociales tanto a nivel nacional como local.
- Fomentar la creciente incorporación de indicadores de sustentabilidad socioambiental en la evaluación de políticas, planes y programas de diversa índole.

Por otro lado se detectan los siguientes desafíos a nivel político:

- Instalar en la agenda pública la relevancia de la evaluación como herramienta de control, rendición de cuentas y mejoramiento continuo de la acción del Estado
- Asegurar la continuidad de los Sistemas de SyE que se encuentran hoy instalados en el quehacer estatal, entregando apoyo y respaldo político a la labor de evaluación.
- Promover la creación de una entidad independiente, al interior del Estado, encargada de:
    - Velar por la calidad y validez de las evaluaciones que se realizan en las instituciones,
    - Velar por la neutralidad de los juicios evaluativos emitidos (control de potenciales presiones institucionales, políticas o culturales)
    - Velar por la adecuada asignación de recursos a la prestación de servicios de S y E, asegurando la óptima calidad de los resultados

Finalmente, a nivel institucional se plantean los siguientes desafíos:

- Promover la generación de un centro académico, o similar, que promueva la discusión y la generación de conocimiento en torno a los sistemas de SyE existentes en Chile, con el objetivo de generar redes de colaboración y fortalecer las capacidades existentes en el país, y desde allí compartir el aprendizaje con los especialistas de la región.
- Promover la generación de una base de datos unificada, con las distintas evaluaciones realizadas en las diversas etapas a políticas, planes y programas a nivel local, regional y nacional.
- Fomentar la Incorporación de SyE de proyectos de "bien público" realizados por instituciones privadas. Es decir realizar seguimiento y evaluación a proyectos realizados en colaboración con el sector privado, sistematizando y monitoreando por ejemplo programas de Responsabilidad Social Empresarial de impacto social significativo para el país.

A modo de conclusión, existen en Chile procedimientos e instrumentos de SyE instalados en el quehacer de las instituciones públicas, estos procedimientos forman parte del funcionamiento del Sistema de Control de Gestión, del Sistema de Programación Gubernamental y del Sistema Nacional de Inversiones, principalmente. Estos sistemas revisten gran complejidad y su funcionamiento está contenido en plataformas computacionales de gestión interconectadas Estos procedimientos e instrumentos son estipulados por las instituciones encargadas del control de los Sistemas (DIPRES, MINSEGPRES y MIDEPLAN) quienes, en conjunto con los Ministerios sectoriales generan las bases técnicas para la postulación a concurso de aquellos proveedores externos que deseen realizar la evaluación.

Chile es líder en la región en cuanto al uso de sistemas de SyE en relación con el gasto y la inversión, habiendo implementado exitosamente presupuestos por resultados. Durante más de una década se ha afianzado el funcionamiento de estos sistemas de gestión, siendo capaces de generar importantes capacidades técnicas indispensables para el adecuado funcionamiento de los sistemas tanto dentro de las instituciones estatales, como fuera de estas, habiendo generado un mercado de evaluadores, altamente capacitado y muy competitivo.

No obstante los grandes avances, existen debilidades en el funcionamiento de estos sistemas y existen áreas importantes de la evaluación que no han sido lo suficientemente abordadas.

Existen una serie de desafíos de orden técnico, político e institucional, cuyo abordaje riguroso mejoraría significativamente los sistemas de SyE y contribuiría a institucionalizar plenamente una cultura de la evaluación en el quehacer estatal.

La experiencia de otros países de la región entrega luces sobre temas relevantes cuya incorporación puede fortalecer significativamente el alcance de la evaluación, como la sustentabilidad medio ambiental, la incorporación del enfoque de derechos, la incorporación efectiva de mecanismos de participación ciudadana, entre otros.

Referencias

Banco Mundial. 2005. Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas – Evaluaciones de Impacto y Evaluaciones de los Programas del Gobierno". Santiago. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/572/articles-37366_doc_pdf.pdf Consultado: Octubre 2011.

Guzmán, Marcela. 2005. Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena. DIPRES. Santiago.

MIDEPLAN. 2000. "Inversión Pública, Eficiencia y Eficacia. División de Planificación, Estudios e Inversión", MIDEPLAN, Santiago, 1992, en "Metodología de evaluación ex ante de Programas Sociales", MIDEPLAN, División Social, Departamento Social, Santiago.

Peroni Andrea, Olavarría Claudia y Hernández Felipe, "*Análisis de la Demanda de Servicios de Seguimiento y Evaluación en América Latina País: Chile*", Red de Evaluadores de Políticas Públicas de Chile, Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas, Universidad de Chile y Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC)

ReLAC. 2010. Memorias Congreso Internacional de Evaluación y III Conferencia de la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latino América y el Caribe, San José de Costa Rica.

Ríos, Salvador. 2007. "Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina, Diagnostico de los Sistemas de monitoreo y Evaluación e Chile", CLAD-BID.

Rogers, Roy. 2009. "Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central", División Control de Gestión. DIPRES, en Seminario Internacional Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático. FLACSO-Relac-Chile. Santiago.

Desafíos en Materia de Investigación Evaluativa de Programas Públicos

Adela Bork Vega
Universidad Católica de Valparaíso
abork@ucv.cl

Víctor Zúñiga Rodríguez
EMG Consultores
vzuniga@emg.cl

Resumen

La instalación en Chile de un conjunto de conceptos e instrumentos metodológicos destinados a la evaluación de programas y políticas públicas, liderado esencialmente desde el Ministerio de Hacienda, ha provocado un desplazamiento de la investigación cualitativa hacia la estandarización, la cuantificación y la simplificación. Un factor determinante de intensificación del uso de estas metodologías, ha sido la forma de proporcionar recursos para esta investigación, esto es, a través de licitaciones convocadas por Hacienda o por los propios organismos evaluados. El sistema de incentivos que instala esta concepción acerca de la evaluación de la acción pública, inhibe la creatividad del investigador social, tanto en la selección de dimensiones a investigar como en el diseño de metodologías adecuadas a la complejidad en que se sitúa y opera la política pública. A esto se suma la función del investigador y el mandante: el investigador somete su trabajo (y su remuneración) al juicio de los organismos mandantes.

La preeminencia asignada a la medición cuantitativa, reflejada en indicadores del más diverso tipo y combinación, deja a lo cualitativo la discreta función de contribuir en la interpretación de los datos duros. Esta dependencia hacia lo cuantitativo, inhibe el potencial de lo cualitativo como ámbito estructural.

Estado de situación de la evaluación de programas y políticas públicas

Un hecho cierto: la evaluación de programas públicos en Chile está (prácticamente) restringida a la decisión y el financiamiento de la Dirección de Presupuestos. La metodología de evaluación es señalada por este organismo como procedimiento estandarizado, normalmente exigiendo la comparación de un grupo tratado con un grupo control, aplicando encuestas lo más masivamente que permita el presupuesto, comparando los dos universos (con y sin programa), y obteniendo diferencias significativas que puedan interpretarse como impacto de un Programa. Métodos cualitativos complementarios, (focus groups, entrevistas, Talleres, etc.) permiten robustecer la interpretación de los resultados duros obtenidos con el método cuantitativo. Nótese el siguiente párrafo introductorio de un estudio metodológico orientado a la "evaluación del futuro".

Las evaluaciones cualitativas si bien no proporcionan información sobre el impacto del programa, permiten documentar el funcionamiento del mismo. Estos aspectos de implementación son fundamentales para poder interpretar, posteriormente, los resultados provenientes de la estrategia de evaluación. Del mismo modo, también son de relevancia para monitorear si el programa que se evalúa se está implementando de acuerdo a lo planificado (DIPRES, 2009).

Es importante destacar, que en este momento (2011) se está trabajando en la incorporación de cuatro programas públicos en un proceso de seguimiento con aspiración de ser cuasi-experimental. La iniciativa esta vez es liderada por MIDEPLAN y el ejecutor es el J-PAL[1].

La metodología se confirma y se refuerza con cierta periodicidad, sin que se haya realizado una discusión amplia y suficiente acerca de la pertinencia y validez de los resultados obtenidos.

1 Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab.

Contexto de la Evaluación de Programas Públicos

El inicio del Siglo XXI está marcado por un proceso de transformación de las ideas/principios motores, los procesos, los contenidos y las formas del desarrollo de la sociedad. El mundo se mueve en forma tan impredecible como pragmática. Nuevos liderazgos y nuevos temas surgen en distintas regiones, intensificando la interacción social e intensificando la globalización.

Un lugar preponderante en esta transformación es ocupado por el reposicionamiento de las ideas, los principios y las definiciones acerca del desarrollo, la función de los gobiernos, la función de los organismos multilaterales y de las empresas nacionales y globales.

La función pública en el desarrollo de los países está cambiando. Cada vez más, el papel del gobierno se especializa en actuar en espacios no abordables por la gestión empresarial, por ejemplo:

- Defensa de la libertad y de la propiedad (regulación en ámbitos de acción privada que afecte los objetivos nacionales del desarrollo – incluyendo crecimiento económico, equidad y sustentabilidad).
- Defensa de los derechos económicos (minimizar la intervención sobre la economía y maximizar el dominio de acción privada).
- Defensa de los derechos humanos (redes de protección social).

La política pública se está asemejando en países de distinta cultura y realidad y de distinta orientación política. Hay un lenguaje de gestión pública que, difundido desde organismos multilaterales, ha permeado hacia los gobiernos de los países menos desarrollados. Este lenguaje recuerda lo que en la segunda mitad del siglo pasado se denominó "administración científica", para referirse a los avances académicos en materia de administración de empresas.

La respuesta a la demanda social por desarrollo económico, social y ambiental, se enmarca en un esquema de negociación entre la comunidad (ciudadanía) y la acción del gobierno. Las encuestas se imponen como instrumento de medición de conformidad y los focus groups como medio de testeo de hipótesis de acción del gobierno.

El desarrollo de tecnologías de comunicación, incrementa las dimensiones en que el gobierno, los partidos políticos, los parlamentarios y las organizaciones civiles pueden interactuar. Probablemente, al mismo tiempo, aumenta la superficialidad de esa interacción.

Relevancia de la Evaluación

Esta mayor exigencia sobre la acción del gobierno se expresa desde luego en procesos de planificación, ejecución y evaluación de la gestión pública cada vez más tecnificados.

En el caso de nuestro país, debe agregarse un componente adicional: la incidencia de los objetivos electorales de gobierno y oposición a gobiernos. Esto se puede esquematizar afirmando que el proceso de planificación de la Gestión Pública de un gobierno se expresa en un Programa Marco, que actúa como referente de la acción pública en las distintas áreas de gestión.

Ese Programa Marco se enfrenta con la contingencia, que obliga a reconsideraciones y flexibilizaciones; a tal grado que muchas veces, es la contingencia la que marca la impronta de la acción pública. Esta dinámica se exacerba en la medida que se aproximan los procesos de elección de autoridades públicas[1], con una acción fiscalizadora inspirada en similares objetivos, a tal grado que la acción del gobierno puede llegar a supeditarse en buen grado a la necesidad de ser reelegido.

En este escenario, la evaluación de los programas y políticas públicas adquiere un carácter político que se añade a su funcionalidad para el diseño y gestión de políticas públicas. De esta forma, la evaluación de sus políticas y programas se asocia también con la evaluación del gobierno en su totalidad.

La metodología de evaluación a la pizarra

La evaluación está puesta en el campo de batalla. Es imperativo mostrar públicamente los resultados positivos obtenidos en los programas públicos. ¡Qué dilema para un directivo público difundir información negativa respecto al programa que tiene a cargo!

A este respecto, cabe plantear tres preguntas:

- ¿Quién encarga la evaluación?
- ¿Con qué método se evalúa?
- ¿Para qué se usa la información?

1 Especialmente cuando el período presidencial es breve.

Es evidente que quién encarga la evaluación establece los objetivos, el enfoque, los alcances y adopta las decisiones en el transcurso del proceso evaluativo. En el caso de Chile, el sistema de evaluación asociado al proceso de gestión pública es comandado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. La perspectiva de la DIPRES se limita a la comprobación de un uso razonable de los recursos, demostrable cuantitativamente: lo gastado se justifica con los beneficios obtenidos. Si los resultados son demostrables cuantitativamente, el programa cumplió su objetivo (DIPRES, 2010).

La metodología seleccionada es determinante del tipo de hallazgos que puedan obtenerse. Los resultados a obtener se refieren a eficacia, eficiencia, economía, calidad, pertinencia y efectividad. Los métodos cuantitativos son priorizados para medir los efectos del programa o política; los métodos cualitativos se aplican para comprender esos resultados cuantitativos: ¿por qué el resultado fue bueno o por qué no fue el esperado?

En la metodología no existe un desarrollo que permita la inclusión activa de los beneficiarios de programas ni de sus organizaciones. Los beneficiarios son básicamente, un sujeto pasivo del proceso de intervención. Su opinión o percepción tiene que ver con la calidad de la intervención, pero difícilmente se solicita opinión del beneficiario respecto a la relevancia del problema a resolver con el Programa, a su coherencia con otros programas privados o públicos, al costo de oportunidad del tiempo requerido a los beneficiarios o al uso alternativo de los recursos del programa.

Por otra parte, no existe evaluación alguna respecto a la pertinencia, eficacia, eficiencia, efectividad y calidad de la metodología priorizada por la DIPRES. Los resultados obtenidos para las evaluaciones realizadas pueden ser una base para comprobar si la metodología acierta con sus resultados, si entrega recomendaciones útiles para los fines de los programas, o si la evaluación tuvo algún efecto práctico en el diseño y ejecución del programa.

De hecho: ¿cómo se puede detectar las dimensiones cuantitativas y cualitativas que no son relevadas por la metodología? El sólo riesgo de no incluir dimensiones importantes en la evaluación de un programa público, debiera ser razón suficiente para realizar un examen acucioso de la metodología.

Existe un amplio espacio para la utilización de tecnologías de información en apoyo del esfuerzo de seguimiento y evaluación de programas públicos. Observatorios Sociales, consultas periódicas a actores involucrados, generación de información de gestión, etc. No existe razón para no incluir en todo programa público mecanismos eficientes de captura de información especialmente de beneficiarios, pero también de ejecutores, que mejoren el desempeño del Programa en cuestión.

Al igual que cualquier prestación de servicios, la intervención de un programa en un grupo objetivo debe mantener atención permanente tanto en los aspectos previstos como en los emergentes, con el objeto de mantener un proceso de mejoramiento continuo de la calidad del servicio. Las medidas correctivas adoptadas demasiado tarde no tienen valor para los beneficiarios actuales.

Entre las falacias asumidas como condición de contexto en los programas públicos, es la separación de un conjunto de beneficiarios de un programa respecto a otras intervenciones públicas o privadas que incluyen a ese mismo estrato de beneficiarios. Este supuesto, impide considerar que en el espacio local, urbano y rural, confluyen numerosas agencias públicas con propuestas de intervención que afectan a un mismo grupo ciudadano. La medición de los efectos de la intervención pública requiere considerar esta agregación como factor determinante de la metodología, y no como un supuesto del análisis econométrico.

Este aspecto cobra especial relevancia frente a la constatación de que la articulación territorial o sectorial de aplicación de recursos públicos no ha mostrado logros significativos. Un ejemplo contundente está constituido por las iniciativas tan diversas como infructuosas para coordinar el desarrollo regional: la multiplicidad de programas que coexisten en el espacio regional y comunal son numerosas y, sin embargo, los intentos de coordinación no logran éxito (mesas, agencias, convenios de desempeño, etc.).

Falacia de la simplicidad

Todo programa público se inserta en un entorno altamente complejo por ser social, por estar relacionados a personas, con grupos sociales con su propia dinámica. El método estadístico permite una simplificación: comparar una situación con el programa y otra (contrafactual) sin el programa, asumiendo como válido el método cuasi experimental. Sin embargo, dado que el contexto es complejo,

se debilita la validez de la comparación entre sujetos distintos con micro realidades diferentes.

Entregar la representatividad de los beneficiarios a una muestra aleatoria requiere un conjunto de supuestos, aunque menos que los necesarios para asumir representatividad de la muestra de no beneficiarios. Esta debilidad aporta incertidumbre a los múltiples ejercicios de comparación que se realizan para develar los impactos de un programa.

Aun cuando se demuestre que el grupo tratado ha recibido la provisión de bienes o servicios aportada por el programa, no es evidente que los efectos esperados sean los que presume el diseño del programa. Tampoco, que de constatarse tales efectos, éstos provengan de haber recibido la provisión desde el programa.

El entorno para la ejecución del programa es complejo y no es posible someter todas sus dimensiones a "control del evaluador". El resultado tiene necesariamente que ver con los patrones de comportamiento de los grupos beneficiados y con el sistema de incentivos que genera el programa y de la operación de otros programas públicos que operan simultáneamente.

Un ejemplo tomado de la evaluación de programas públicos en Chile es ilustrativo. Una de las evaluaciones pioneras en aplicación de metodologías econométricas para controlar el sesgo de selección y comparar grupo de control fue la evaluación realizada en 1997 al Programa de Transferencia Tecnológica del INDAP. El resultado mostró que el impacto a nivel nacional era positivo, pero al desagregar en regiones, mostraba impacto nulo o negativo en algunas y muy positivo en otras. Dado que el tamaño muestral (limitado por presupuesto), no permitía representatividad a nivel regional, no se podía afirmar que los resultados a nivel regional eran muy dispares.

El método cualitativo, en cambio, permitió distinguir las distintas dimensiones y factores que determinaban el efecto diferenciado del programa a nivel de las regiones. Fue éste y no el resultado cuantitativo el que inspiró las recomendaciones de mejoramiento del Programa, aun cuando el método cualitativo no intentó realizar una medición de impacto.

La necesidad de incorporar estos elementos en la evaluación de Programas Públicos, indican la conveniencia de modificar la metodología actual. Es necesario innovar en materia evaluativa, integrando elementos cuantitativos y cualitativos en forma pertinente al programa evaluado y no en base a definiciones no demostradas.

Espacios y vacíos en los cuales emerge la mirada cualitativa

Se puede afirmar que lo cualitativo emerge en esa posibilidad que otorga lo tácito y lo que escapa a la medición clásica. En el recorrido histórico de esta metodología, se aprecian formas en las cuales el posicionamiento fue oscilando entre formas más menos antagónicas con los métodos cuantitativos, de valoración versus desvalorización respecto de éstos mismos, hasta llegar a lo que hoy conocemos como perspectiva que *completa y es necesaria cuando se trata de explicar e interpretar los diversos fenómenos que circulan en lo social* (Ibáñez: 1994).

Lo cualitativo asoma cada vez más desafiante, ya que además de la contribución directa respecto a la valoración de aquellos intangibles presentes en la realidad, ha logrado un desarrollo cada vez más complejo en lo que a metodología refiere (Atkinson y Hammersley: 1994). En esta permanente innovación, se aprecian en la actualidad no sólo una mayor complejidad de las propuestas ofrecidas, sino que al mismo tiempo se evidencia una mayor variabilidad para acoger el universo de aquello que nombramos como intangible y/o simbólico (Canales: 2008). En este proceso de mayor simetría entre las aproximaciones metodológicas cualitativa y cuantitativa, debe reconocerse que en un movimiento de larga duración (Braudel: 1985), ha existido una supeditación de lo cualitativo, lo que incide en las formas como se mide la política pública y sus alcances. La dificultad no es la medición, necesaria y relevante para una evaluación, sino que se evidencia la mirada con la cual se aprecia lo social en sus matices y expresiones de subjetividad.

Siguiendo a Simmel (1919), la mirada sobre lo social es la forma en la cual no sólo apreciamos una realidad que sugerentemente nos contiene, sino que al mismo tiempo, esta mirada se hace extensiva para poder transformarla. Este autor, denomina a sus formas sociales como la manera desequilibrada entre aquellos componentes subjetivos que expresan los sujetos por la capacidad de vínculo social que pueden establecer y, las lógicas culturales que sedimentadas a través de los diversos procesos de sociabilización, configuran diversas prácticas sociales que pueden legitimar el orden social y/o bien en su contrario, impugnar y cuestionar la organización social existente.

De esta forma, la lógica cultural predominante valora no sólo la medición en tanto logros efectivos y comparativos, sino superpone una forma de objetividad social como contenedor de las relaciones sociales. Esta preeminencia de la objetividad, en el decir de Lechner (2002), hace posible una exacerbación de la racionalidad instrumental que, siendo significativa para algunos ámbitos de lo social, no acaba de explicar los matices, los tácitos y aquello imperceptible que se encuentran produciendo hombres y mujeres.

¿Qué será razonable cuando se trata de afectar los mundos de vida de los sujetos? ¿Qué puede ser pertinente cuando un programa público incide en la cotidianeidad de una familia? ¿Cómo se afirma incrementar la cohesión social a partir de un programa público, si se desconoce las formas de vínculo/no vínculo que establecen determinados individuos sociales?

Podemos apreciar que en esta modalidad y forma de analizar la realidad, se excede al uso de un enfoque metodológico, denominado para estos efectos lo cuantitativo. Lo que se pone en juego es una mirada sobre la vida social, sobre la organización de ésta, se interrogan los mecanismos de control social. En definitiva sobre los modos en los cuales se construye el orden social y la vida en común.

¿Cuál es el contenido cuando hablamos de cualitativo?

En relación a lo anterior, el universo cualitativo se compone de formas más o menos conocidas por todos, pero a la vez difíciles de ser aprehendidas. Podemos concordar con Simmel (1919), cuando en su trabajo de formas sociales nos lleva a imaginar que los individuos se expresan de manera compleja sujetos en la estructura social y, simultáneamente desprendidos de ésta. Las instituciones actúan de manera contradictoria, al presionar la integración social de los sujetos, sin consistencia con los mundos subjetivos de éstos, produciendo efectos de expulsión y/o de fuga, generando entonces movimientos de afirmación y des-confirmación.

A esta advertencia de lo precario que resulta la mirada lineal, la producción sociológica señala los límites de algunos paradigmas que por su configuración clausurante, fracasaron en la explicación de los problemas y fenómenos sociales en sus matices, complejidad y variabilidad (Garretón: 1992; Bajoit: 1992; Martuccelli: 2007).

En los últimos años, se ha establecido una mirada que recupera una perspectiva holística, compleja y de niveles diferenciados. Para algunos autores, estas características pueden integrarse a la definición de una lectura compleja sobre la realidad, sin por ello inscribirse de manera unívoca al paradigma de lo complejo en su inspiración epistémica y en las apuestas teóricas construidas en los últimos años (Beck: 2006; Morin: 2005, 2010).

Con el fin de avanzar en esta mirada analítica, hemos propuesto revisar algunos aspectos centrales de lo que contiene lo cualitativo (Ochoa: 2006), relevando ciertas inflexiones críticas al respecto.

El concepto de complejidad en la intervención social

La política pública por definición es un acto de intervención planificada, afectando a los individuos a través de ciertas acciones imaginadas como necesarias, urgentes y favorables para los individuos, familias, grupos y/o comunidades. En esta intención y considerando la realidad local, se hacen presente de manera simultánea las lógicas de los técnico-burócratas que diseñan la política pública (O'Donnell: 2007; Salazar 2009); las lógicas de los ejecutores que se encuentran dispuestos para ejecutar el programa; los sujetos hacia quienes se dirige el instrumento público, con sus propias racionalidades -las cuales difieren si se encuentran de manera individual y/o de forma asociativa-; y, finalmente un conjunto de lógicas que se entrecruzan a propósito de la pertenencia de los sujetos en distintos espacios institucionales y territoriales, por la condición misma de estar en lo social (Ottone: 2008). En esta superposición de racionalidades o lógicas, se suman adicionalmente otros elementos disruptivos como serían los tiempos individuales y sociales de cada uno de los actores. Esta radicalidad del tiempo distinto para todos, emerge como una realidad difícil de ser negada, pero al mismo tiempo limita el cumplimiento de los objetivos definidos previamente en la propuesta técnica-política (Hopenhayn: 2009).

El aporte del método cualitativo en la investigación en un entorno transicional

Siguiendo a Tomassini y Kliksberg (2000, 2008), la sociedad chilena se encuentra en procesos transicionales expresados en los distintos ámbitos de lo social. Lo económico, lo político, lo social y lo cultural, evidencian formas en las cuales la modernización sigue produciendo procesos intensivos y acelerados, produciendo distancias entre lo que acontece a nivel de lógicas institucionales y los mundos de la vida de los sujetos (Habermas: 1992). Los informes

de desarrollo humano en una secuencia temporal de los últimos 10 años, han demostrado esta fisura y dicotomía, entre lo que asoma como un logro de país y, la sensación de que aquello no logra incidir en las vidas cotidianas de los sujetos (PNUD: 2000-2004-2009-2010).

Los actores sociales y la participación diferenciada en el diseño y evaluación de políticas públicas

En esta relación paradojal entre lo institucional y la expresión de los sujetos, la participación de los actores colectivos y/o sujetos sociales, genera interrogantes respecto al peso específico que éstos tendrían a la hora de participar de la política pública. Siguiendo a Castells y Calderón (2003), la forma en la cual se piensa la participación de los actores, no sólo es un tema de convocatoria, sino que implica una forma de interrogarse acerca de los procesos de cambio social. La discusión referida a la ciudadanía realizada en los últimos años, pretende atenuar las diferencias de los actores sociales bajo esta lógica de corte universalista y compacta. La recuperación del sujeto indiferenciado que tiene el concepto de ciudadano, invisibiliza las diferencias que aún mantienen ciertos actores sociales en la sociedad chilena. La influencia de la globalización en su versión neo-liberal, invoca una suerte de social poco distinto entre los sujetos. El mercado sería una suerte de espacio común, al cual los sujetos entran y salen sin mayores dificultades, generando esa condición de igualdad. Podemos advertir que la literatura crítica, muestra que la persistencia de ciertos actores sociales, considerando sus condiciones materiales de existencia y sus grados de reivindicación producto de sus diferenciales de poder e influencia, siguen siendo válidos (Touraine 1996; García- Canclini: 2009). Profundizando esta idea, reconocer estas características de los actores sociales, permite acceder a una parte de la desigualdad económica, social, política y cultural, que no se logra evidenciar bajo la idea e imagen del ciudadano.

Contribución de la investigación social en los contextos políticos, sociales y culturales actuales

El cuestionar la referencia de lo ciudadano, nos remite a la relación no siempre armónica entre ciencia y política, cuestión avizorada tempranamente por Weber (1919), y luego desarrollada por un conjunto de teóricos contemporáneos. Se puede advertir que la ciencia como promesa de la primera modernidad (Beck: 2008), fue compartimentando su quehacer y limitando su esfera de influencia, a medida que lograba niveles de especialización y acreditaba su prestigio a través del desarrollo de la tecnología y la consolidación de las técnicas. En este derrotero, la ciencia fue creando una imagen de sí misma, estilizando sus expresiones y autoafirmándose de manera tal, que se fue alejando del propósito por el cual hombres y mujeres producen ciencia. En esta lógica de especialización, se produjo una dicotomía entre ciencia pura y ciencia aplicada, haciendo entonces cada vez más lejana las preguntas referidas a los productos que ambas producen (Kuhn: 1962; Searle: 1997). En la actualidad, existen fisuras al respecto y producto de un agotamiento del modelo de la especialización extrema, que afirma: "cada vez conocemos mucho, pero de poco", se vuelve a cuestionar el sentido de la investigación y el impacto de ésta, para la vida social (Morin: 2004-2007-2009).

Probablemente con la pluralización cognitiva y la diversidad epistémica, también se despliegan formas diversas para imaginar el aporte de la investigación en la sociedad actual. Identificar las fallas de la actual democracia, es fruto de investigaciones sociales de largo alcance (García – Canclini: 2009). Caracterizar las subjetividades como una sedimentación cultural, factibles de ser transformados para evitar la reproducción cultural, son esfuerzos sostenidos a través de trabajos de campo y en aplicación directa de programas y políticas públicas (PNUD: 2009). Desafiar las intolerancias culturales, ha sido el quehacer de procesos de intervención social, sistematizadas y revisadas de manera crítica (Fundación Ideas: 2008-2010). No obstante, en un análisis crítico es necesario advertir que aún se producen falsas concepciones para catalogar y/o valorizar, aquello que es propio de la academia y propio de lo público, evidenciando una mentalidad anclada en parámetros normativos-esencialistas, inspirados en una lectura de tradición positivista.

Desafíos planteados a la metodología cualitativa

Los desafíos de lo cualitativo se encuentran en niveles diferenciados y en este escrito haremos referencia a alguno de éstos. Cabe notar que los espacios donde se discute y donde se resuelve acerca de investigación evaluativa son escasos y con alcance limitado por factores institucionales y financieros. Un valor especial de este Congreso es ofrecer un espacio en el cual proponer y discutir desde distintas perspectivas, cómo mejorar el estado del conocimiento en materia de investigación evaluativa. Nuestra tesis es que es necesario replantear las definiciones taxativas y no demostradas acerca de la subordinación de las metodologías cualitativas a la medición. Al mismo tiempo, creemos que es necesario avanzar vigorosamente en la actualización y mejoramiento de las metodologías cualitativas, de tal forma que se potencie y difunda sus ventajas en el análisis crítico de entornos complejos como es la intervención social de la política pública.

¿Qué rol juega la academia en el desarrollo de metodologías?

Se precisa en la actualidad revisar de manera crítica el desarrollo de lo cualitativo en una perspectiva transversal, identificando los aportes obtenidos hasta la fecha. Afirmar el valor de esta aproximación metodológica, implica igualmente significar en donde se encuentran sus mayores fortalezas y, caracterizar las debilidades que persisten. Los trabajos de Canales (2006); Suárez (2008), orientan sobre la necesidad de trabajar con mayor densidad los conceptos; incrementar diálogos críticos sobre la idea de subjetividad; revisar la correspondencia entre las variabilidades culturales expresadas en el trabajo de campo y las líneas epistemológicas que se encuentran a la base de una propuesta de estas características. La simple re-producción del material empírico y/o la idea de un trabajo inductivo sin un pensamiento categorial, pudieran desvirtuar el contenido de lo cualitativo, haciendo que su contribución se diluya en términos de aporte efectivo y, sólo quede como una contribución afectiva (Strauss y Corbin: 2002).

En esta lógica, uno de los puntos de inflexión crítica lo constituye la saturación, la cual a través de los datos empíricos, como también en discusiones metodológicas, asoma como uno de los vértices en los cuales no se logra evidenciar si la saturación

opera más en un sentido del investigador y de sus propios puntos ciegos, o bien si ésta condición, se daría en una insuficiencia de la configuración del objeto de estudio y por ende del proceso mismo de investigación. Lahire (2006), invita a través de su quehacer metodológico a devolver la saturación, sobre los límites del oficio del sociólogo en tanto usuario de teorías que no alcanzar a dar cuenta de la complejidad social. Si la saturación está puesta en el quehacer, habría que interrogarse a propósito de las fronteras disciplinarias y de los dispositivos metodológicos, que teniendo mayores soportes de tipo tecnológicos, desafían la búsqueda de los protocolos que contengan la orientación cualitativa.

Contribuir para discutir acerca del tejido social como espacio de participación de los actores y movimientos sociales

La metodología cualitativa en una síntesis histórica resumida y limitada, ha servido para potenciar acciones colectivas de individuos, grupos y colectivos humanos. De manera complementaria, ha permitido gatillar en los individuos, procesos de análisis crítico frente a la realidad social que los envuelve.

La intervención sociológica utilizada por Dubet en un colectivo de pobladores, en Santiago de Chile (1996-1997), es un ejemplo de una forma en la cual un conocimiento producido a través de indagación científica, se devuelve a los propios sujetos investigados de manera que lo analicen de-formalizada y críticamente. Este estudio, fortaleció a los pobladores como actores con demandas, reivindicaciones y, en una coyuntura político-social, que potenció la denuncia y la movilización en un contexto de dictadura.

Los trabajos vinculados a la historia local, reflejan de manera significativa, como a través de la recuperación de la memoria de los individuos sobre un territorio y de los testimonios de aquellos que inician un proceso de asentamiento o radicación, los sujetos se empoderan de las acciones que han permitido dar sentido de lugar y pertenencia a ese espacio. La recuperación de la memoria, además de aportar a las identidades culturales, genera una movilización de los recursos propios y del colectivo, alejando el paradigma de la precariedad de los sectores pobres y del asistencialismo ofrecido.

Los trabajos de Garcés en la década del 90 y en el 2000, permiten apreciar esta forma de quehacer y el valor del trabajo de indagación científica, puesto al servicio de los actores sociales. La

investigación-acción y la investigación participativa, en sus distintas variantes y modalidades, da cuenta como se vincula la producción científica a proyectos culturales, sociales y políticos de los actores y movimientos sociales, de acuerdo a las contingencias y coyunturas que señala el tiempo histórico (Morgan: 1986); (Martinic y Walker: 1988-1990); (Martinic: 2009).

Elaborar estudios longitudinales que permitan evidenciar las carencias de elementos y actores relevantes en el diseño de las políticas públicas

Parece relevante imaginar que para la evaluación de la política pública y para aportar sustantivamente en el mejoramiento de la misma, la visión diacrónica adquiere una pertinencia y relevancia difícil de contradecir. Siguiendo a Braudel (1985), la mirada en términos de extensividad histórica como flujo del tiempo, permite apreciar ciertas tendencias, constantes y regularidades. En el caso de las políticas públicas se puede advertir, qué núcleos son persistentes a través del tiempo y en qué ámbitos se reproducen ciertas acciones, lógicas y comportamientos, en un sentido relacional. Concretamente, importa identificar sobre qué ámbitos hay persistencias desde la esfera pública hacia los usuarios de los programas públicos, como también de los individuos, grupos y/o comunidades, que son "consumidores" o "sujetos" de este instrumento social.

Esta relación en su doble movimiento, permite apreciar en una mirada larga y no sólo en la coyuntura, qué dimensiones son reiterativas en su tratamiento, qué nudos críticos se hacen resistente a la intervención, qué lógicas tienden a colonizar y/o atenuar los programas públicos y de manera recursiva a los propios individuos. Lo longitudinal, permite apreciar de manera empírica las modas intelectuales (Simmel: 1919). Es decir, como se mutan y/o transforman problemas sociales a otro tipo de expresión de los mismos, evitando reconocer ciertas persistencias/resistencias culturales.

La pobreza sostenida en Chile y América Latina como insuficiencia económica y expresada en los quintiles de pobreza-riqueza, se denomina en la actualidad como: población vulnerable y/o en riesgo social. La demanda sostenida de los individuos "sujetos" y atrapados en las redes públicas, reflejan en momentos una confusión para distinguir entre una demanda formulada en una lógica de derechos sociales y, una demanda inscrita bajo una lógica

de mendicidad y paternalismo. En cierta forma, elaborar estudios longitudinales de la política pública es un ejercicio metodológico necesario, que permite al mismo tiempo: tener aprendizajes para revisar y afectar las persistencias y re-producciones culturales; identificar núcleos que caracterizan el tipo de sociedad y, finalmente apreciar si la política pública apunta efectivamente a los desafíos que impone el desarrollo humano, como sintetizador de lo económico, social, cultural y político. En este sentido, lo longitudinal, permite apreciar la comparación interna-externa, relevando lo normativo como parámetro que facilita un diálogo deliberativo entre diversos actores en torno a decisiones políticas-éticas, referidas al modelo de desarrollo deseable y, no sólo "posible".

Definir objetivo (tangible/intangible) de la intervención pública

La definición de metas, objetivos o logros que orientan la gestión de las políticas públicas, son por definición un conjunto simultáneo de materialidades e inmaterialidades. Godelier (1994), recupera el sentido de lo ideal en cada materialidad, lo que hace difícil negar el contrario que se encuentra inmerso en una realidad, que por socialización hemos aprendido a decir que es concreta. Los avances de las ciencias básicas y sociales y el aporte de distintos autores (Prigogine: 1996), muestran que las certezas asociadas a las materialidades y a lo concreto, son falsas ideas e ilusiones que evidencian de manera simple el temor a la pérdida del control social. En la actualidad, la mirada y los hechos fácticos nos orientan a integrar los tangibles e intangibles, como la capacidad creadora y transformadora de hombres y mujeres. La integración de ambas realidades en múltiples movimientos posibles y siendo aún contradictorios entre sí, hacen plausible que la política pública sea un instrumento que se ocupe y consolide el núcleo central del sentido de "lo político", al interior de un colectivo humano. Este sentido de lo político, no sería otra cosa, que la vida en común (Todorov, 1995 y 1998).

Referencias

Bajoit, Guy. 1992. *Pour une sociologie relationnelle*. Paris: PUF.

Beck, Ulrich. 2002. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.

Calderón, Fernando; Castells, Manuel. 2002. *Es posible la globalización en América Latina*. Buenos Aires: FCE.

DIPRES. 2009. "Diseño Evaluación de Programas Nuevos" (Versión final revisada). Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile, elaborado para DIPRES.

DIPRES. 2010. "Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central". División de Control de Gestión. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. Chile.

Dubet, Francois. 1994. *Sociologie de l' expérience*. Paris: Éditions du Seuil.

Garcés, Mario y otros. 2000. Memoria para un nuevo siglo. Chile, miradas a la segunda mitad del siglo XX. Santiago: LOM Ediciones.

García-Canclini, Néstor. 1993. *Culturas hibridas*. Buenos Aires: Manantial.

----------. 1995. *Consumidores y ciudadanos*. México: Grijalbo.

Garretón, Manuel. 1993. *La sociedad en que viviremos*. Santiago: CESOC-LOM.

Habermas, Jürgen. 1992. *Teoría de la Comunicación*. Madrid: Taurus.

Kliksberg Bernardo ; Tomassini, Luciano. 2001. *Capital Social y Cultural: Claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: FCE.

Lahire, Bernard. 1996. *La variation des contextes en sciences sociales. Remarques épistémologiques.* Paris: Annales HSS.

----------. 2008. *La cognition au prisme des sciences sociales*. Paris: Éditions des Archives Contemporaines.

Lechner, Norbert. 2002. *Las sombras del mañana*. Santiago: LOM Ediciones.

Martuccelli, Danilo. 2007. *Cambio de rumbo*. Santiago: LOM-Ediciones.

Morin, Edgar. 1990. *Sociología*. Paris: Fayard.

----------. 1992. *El método: las ideas*. Madrid: Cátedra.

----------. 1999. *Introducción a una política del hombre*. Barcelona: Gedisa.

O'Donnell, Guillermo. 2003. *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía: Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Santa Fe: HomoSapiens.

Prigogine, Ilya. 1996. *La fin des certitudes*. Paris: Éditions Odile Jacob.

Simmel, Georg. 2002. *Sobre la individualidad y las formas sociales*. Tucumán: Universidad Nacional de Quilmes.

----------. 2004. *Intuición de la Vida*. Buenos Aires: Terramar Ediciones.

Todorov, Tzvetan. 1998. *El hombre desplazado*. Madrid: Taurus.

----------. 1995. *La vie commune*. Paris: Éditions du Seuil.

Touraine, Alain. 1992. *Critique de la Modernité*. Paris: Fayard.

----------. 1994. *Qu'est-ce que la démocratie?*. Paris: Fayard.

Weber, Max. 1970. *Economía y Sociedad*. México: FCE.

----------. 1973. *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires: Amorrortu.

Los Desafíos de la Evaluación Institucional en Chile: Herramientas Utilizadas y Nuevos Horizontes

Carolina A. Guerra
Gabriela Araya
Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas - Universidad de Chile.
caroguer@gmail.com; *gsaraya@uc.cl*

Resumen

El presente artículo tiene por objetivo mostrar los resultados obtenidos a partir del Seminario de FLACSO patrocinado por la RELAC en Noviembre del año 2009 titulado: "Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático" y un segundo seminario organizado en Diciembre del 2010 por el Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad de Chile en el marco del Diplomado de Evaluación en Intervenciones Sociales DEIS, patrocinado por la misma RELAC, titulado "Perspectivas de la evaluación pública". En ambos espacios, se reflexiona sobre el panorama en el cual se ha desarrollado la evaluación en Chile, desde sus organismos públicos, sectoriales, además de organizaciones internacionales que realizan evaluación y organismos de la sociedad civil, y los desafíos que la evaluación institucional presenta hoy en día dado los cambios en el contexto institucional y la necesidad de innovación permanente de estrategias e instrumentos que permitan evaluar resultados y gastos, pero a su vez impactos cualitativos de las intervenciones estatales. Lo anterior con la finalidad de abrir el debate hacia nuevas posibilidades y formas de evaluar que puedan mejorar el impacto de las intervenciones sociales públicas en general.

La modernización del Estado, como actualización del aparato público para dar respuestas a las nuevas temáticas sociales, no es desconocida. Es posible constatar que Chile no presenta la misma institucionalidad que hace veinte años atrás y se percibe en las diferentes esferas sociales que el sector público ha cambiado, se ha complejizado y ha ido incorporando otros componentes en su actuar, existiendo un proceso modernizador que se proyecta más allá del ámbito netamente administrativo tratándose de un proceso de reformulación de las funciones públicas que se le otorgan al Estado.

Ejemplo de este proceso, es que el actual aparato público no sólo está constituido por aquellos organismos de propiedad del estado y/o controlados por él, sino que está, sobre todo, constituido por servicios financiados directa o indirectamente por el Estado pero que están en manos de agentes privados. Es así como se ha ido observando el traspaso de servicios del estado al área privada mercantil (Cunill, 2009), y es en esta complejidad donde comienzan a surgir las interrogantes relacionadas a cuáles son las responsabilidades y los limites que tiene este nuevo aparato estatal.

En esta línea, las políticas públicas no quedan excluidas del impacto que genera la aparición de nuevos actores. Si bien se reconoce la intervención del estado en cuanto a la decisión de política que existe detrás, los elementos y procesos formales que la sostienen, se identifica un proceso de confrontación de intereses con los nuevos actores presentes en esta nueva configuración de lo público: las políticas públicas se deciden políticamente y en consecuencia eso genera un incentivo para que los distintos actores de diversos sectores muevan sus influencias para poder alterar el resultado del proceso a su favor. El proceso se ve intervenido por los intereses de los actores en que la decisión política los favorezca, y al menos que no los perjudique en el caso que no se resuelva a su favor (Olavarría, 2010). Entonces ¿Cómo lidiar con este conflicto de intereses y cómo se dialoga en este nuevo escenario?. Así se hacen relevantes los procesos de evaluación y la incorporación de la sociedad civil, que se plantearon como desafíos trasversales en las diferentes ponencias que alimentan este ensayo.

No se puede desconocer, que nuestro país a avanzado en términos de implementar una institucionalidad pública que corrija los conductos de transparencia de la gestión y evaluación de las políticas y programas, como instrumentos que mejoran no solo el

uso los recursos públicos sino también los diagnósticos, diseños programáticos, implementación e impactos de las políticas. Sin embargo aun existen grandes vacíos.

Existe un cierto grado de consenso en la necesidad de que las políticas públicas cuenten con estándares de calidad, los que deben ser declarados desde un inicio e idealmente deben ser medibles, ello más allá de la programación financiera que se pueda realizar respecto de costos y beneficios, si no como una forma de ir desarrollando planes estratégicos y, en definitiva, para poder asegurar la calidad de la política pública y que las evaluaciones sean entonces coherentes con las líneas de base (Abedrapo, 2009).

Pero lo anterior no trata de desconocer la discrecionalidad política que esta presente en la toma de decisión de las políticas públicas, sino de intentar consensuar esta con una base técnica que le otorgue legitimidad democrática a su elaboración, ejecución y evaluación (Abedrapo, 2009). Por cierto que lo anterior debe intentar consensuar el tema presupuestario y la gestión estratégica.

En este ámbito aún queda mucho por avanzar pues no existe una institucionalidad pública que se preocupe de desarrollar investigación social en temas de evaluación (Pizarro, 2009), aunque se constata de acuerdo a la mayoría de los expositores, la labor sistemática que realiza el Estado chileno respecto de institucionalizar la evaluación, destacando el rol a nivel central que realiza la SEGPRES y la DIPRES, y que abarca desde el control de gestión, hasta el uso de los recursos vinculados a la ejecución de los programas públicos.

Son aspectos técnicos de las política públicas, que también requieren de una función de coordinación, que es muy requerida sobre todo en un Estado tan sectorial como el chileno (Contreras, 2009), en otras palabras, se trata que el diseño, la ejecución y la evaluación de la política pública tiene que avanzar en términos de lo que es la intersectorialidad, y que aun se percibe muy débil en nuestro aparato estatal.

Se trata de un cambio institucional hacia la intersectorialidad, que de lograrse realmente, permitirá avanzar en una mejor política social y, por ende, exigible por la ciudadanía (Candia, 2009). Pero aún se está lejos de ello. Hoy día se pide que el Estado sea eficiente y no solo eficaz (que llegue finalmente a resultados), sino a que lo haga maximizando los recursos. Cuestión que está internalizada en la administración y también en los ciudadanos (Abedrapo, 2009).

En Chile, se llevan a cabo procesos de evaluación de políticas públicas, pero hasta ahora, la información que se genera en nuestro país a través de los instrumentos que se han ido generando, están asociados a las necesidades de gobernar y dar repuesta, aquí y ahora, a necesidades, que surgen de demandas políticas, de necesidades políticas de la autoridad (Rogers, 2009), donde se está aún lejos de un real dialogo social entre los diferentes actores intervinientes en lo público.

Las evaluaciones por resultados - que vendría a ser la medida para garantizar cierta rentabilidad de la inversión pública y cierto grado de control - siguen estando reducidas al tema monetario e individual, perdiendo la riqueza y la complejidad de lo que se desea abordar. En definitiva, se trata de un proceso modernizador que se esta llevando a cabo en nuestro Estado, y que incipientemente ha tenido esta idea de incluir la participación ciudadana como un eje central, pero que no lo ha logrado, ya que se continua centrando en la consulta sobre cuáles serían las necesidades individuales que hay que atender, en ausencia de miradas de ethos colectivos y de la pertinencia sobre las particularidades de la población objetivo (Cannobbio, 2009).

Entonces se va observando las debilidades de este proceso modernizador, que en un principio encantaba: con una agenda de trasparencia y de evaluación, pero que no la logrado modificar las bases economicistas sobre las cuales se cimienta. No cabe duda, que se ha avanzado en evaluación, como temática general, pero estas siguen siendo mediciones "cuantitativistas" y, por tanto, se mantiene el problema de poner el énfasis en indicadores de productos, de gestión eficiente por sobre el impacto (Cunill, 2009). No se trata de evaluar porque se nos pide, porque se "debe", y seguir trabajando con el diseño o el identificador del numerador y el denominador, sino también con quién usa y diseña, porque para tener un buen indicador, primero hay que tener claro qué es lo que quiero lograr y, lamentablemente, a veces no está tan claro lo que queremos lograr con la implementación de una u otra política pública (Rogers, 2009).

Evaluar por evaluar, no es una finalidad plausible. El modelo de marco lógico como marco rector que ha impuesto la DIPRES en el diseño de programas, es útil pero no hay que amarrarse a él, pues no siempre está bien planteado, es una estrategia metodológica finalmente que puede estar bien o no realizada, aplicada, y a veces

hay que darse el trabajo de reformularlo y preguntarse antes de iniciar una evaluación si los objetivos de fin y propósito que están planteados en el programa son posibles cumplir (Morris, 2009). Más aún, no se puede soslayar el que las políticas públicas apuntan a intervenciones sociales complejas, multidimensionales y por tanto, con la reducción de las metodologías de evaluación, se corre el riesgo de caer en la cosificación de conceptos: conceptos que han sido largamente debatidos, y que por una necesidad política, aparecen rápidamente operacionalizados para poder ser medidos (Rodriguez-Bilella, 2010).

La evaluación de las políticas públicas deberá modificar el prisma, complejizando los objetivos y los medios. Es insostenible seguir pensando que las evaluaciones surgen exclusivamente cuando hay dudas, cuando hay sospecha de que algo no está funcionando bien. La importancia de evaluar surge -por una parte- por la escasez de recursos y en segundo lugar, por la legitimidad que le otorga a las políticas públicas desde la perspectiva de los actores que intervienen en ella (Huneeus, 2009), y en este sentido, es que se vuelve imprescindible para la toma de decisiones y se vuelve un elemento clave y particular para elaborar juicios (Castro, 2009).

Por ello, existe consenso en que todas la políticas públicas necesitan tener evaluación, a los menos una vez a lo largo del ciclo de las políticas públicas, que estas fueran obligatorias y públicas, así como la decisión de qué políticas van a ser evaluadas, que fuera público también el resultado de las evaluaciones, y también que fuera público la respuesta que los organismos dan a las evaluaciones. Detrás de la evaluación de una política pública, trasciende un sentido filosófico vinculado a la ética política hacia el tratar de verificar que aquello que nos propusimos hacer efectivamente lo hemos logrado hacer (Ferreiro, 2010).

El llamado en este ámbito es a superar la visión castigadora de la evaluación ya que es en sí misma una falacia y consume energía y entusiasmo a aquellos que son los encargados de llevar adelante los programas. No se debe desgastar un equipo en mostrar resultados, en dar cuenta de los impactos que están teniendo, en mostrar la evidencia de que lo que están haciendo es positivo y cumple los objetivos del programa (Rodriguez-Bilella, 2010). Se debe favorecer una visión en la cual la evaluación se convierta en una herramienta de aprendizaje y no solamente en rendición de cuentas.

Cambiar la mirada de la evaluación, también es una avance en la conjunción de enfoque de derechos y política pública, ya que ofrece una mayor oportunidad a la contraloría social y le otorga a la política social el atributo de la exigibilidad (Cunill, 2009).

En definitiva, si bien el diagnóstico consensuado en ambos seminarios, da cuenta del predominio de un enfoque económico-institucional que es parcial en su mirada y análisis de los logros reales de los programas sociales - pues no considera otros factores relacionales ni socio culturales tales como las interacciones entre los actores (Guerra, 2009) - se reconoce al menos el avance de la inquietud académica y política en mejorar este aspecto. Sea por inquietud política-filosófica o por intereses suscitados por el mismo proceso globalizador, la necesidad de evaluación de las políticas públicas más integrales se ha vuelto un tema en la agenda política nacional.

No es posible desconocer que la globalización de las relaciones económicas, sociales y culturales también se expresan en la evaluación. Hoy día existe un amplio consenso a nivel internacional en la importancia de definir metas deseables de alcanzar, que están asociadas a presupuestos y ayudas económicas de organismos internacionales. El seguimiento y evaluación de estas metas plantea desafíos metodológicos y de información relevantes que se van configurando como necesidad política y social (Martinic, 2009). Ahora, el tema es como avanzamos hacia los desafíos y horizontes que nos demanda este nuevo escenario.

Como ya se ha mencionado, es necesario impregnar a la sociedad completa, a todos los actores intervinientes, de una "cultura evaluativa", donde la evaluación de las políticas públicas no sea un tema netamente del aparato estatal, ni con fines políticos exclusivos, sino mas bien se trasforme en una necesidad social. Y aquí, el desafío está puesto en la construcción de un sentido respecto a la evaluación, que fortalezca una percepción de que tal evaluación es útil para los objetivos planteados por el actor social que desarrolla programas, y busca la plena concreción del fin que persigue mediante una evaluación de lo que implementa.

El involucrar a todos los actores sociales intervinientes en las políticas públicas, sin duda requiere de una nueva institucionalidad pública, que no se agote en el Estado, pero que ciertamente contemple al Estado como un actor clave en la creación de interdependencias

y elaboración de espacios de dialogo (Cunill, 2009). Como cambio cultural, se proyecta como un objetivo a largo plazo, pero la idea de plasmarlo como una necesidad ya se va configurando como un avance estratégico en esta línea de acción.

Importante es que la clase política se interese por el rol de la evaluación, que deje de mirarla como un castigo y comience a observarla como una necesidad imperiosa de retroalimentación y diálogo, pero el desafío también va más allá de los actores que ya están interviniendo y es respecto a los demás miembros de la sociedad, que estos logren empoderarse de su rol de actores intervinientes en las políticas públicas y lo ejerzan. Este es un desafío bastante grande considerando la apatía por lo público que una sociedad más bien individualista va potenciando. Se trata en definitiva de un cambio cultural y político, tanto de la clase política como de la ciudadanía.

Un elemento complejo de este desafío es cómo institucionalizar un enfoque territorial, participativo e integral para mirar las evaluaciones. Ya que esto remite a modificar las prácticas institucionales y remover el fondo de la burocracia, lo cual significa comprometer a un sistema nacional de inversión pública y, por lo tanto, que se valore la mirada de los segmentos específicos y sus colectividades (Cannobbio, 2009).

Este desarrollo institucional y social de la "cultura evaluativa" es un desafío progresivo y creciente, que debe ser impulsado por requerimientos externos y propios. Se debe intentar considerar e internalizar que la evaluación de los programas sociales es un aspecto central pero no solo porque lo exige el Estado, sino también porque se entiende que hay que dar cuenta de los resultados a los destinatarios finales o titulares de derecho Y también la evaluación emerge como una herramienta que permite retroalimentar el trabajo (González, 2009).

Con la misma finalidad, se ha comenzado a hablar de la utilización de nuevas metodologías de evaluación, que van desde la elaboración de instrumentos más flexibles hasta la participación ciudadana efectiva. Todo con el diagnóstico compartido acerca de la necesidad de mejorar la calidad y pertinencia de los indicadores y metas existentes en las políticas públicas que se están implementando (Rogers, 2009).

Se parte del análisis, que la evaluación de las políticas públicas, no es tan simpe como un flujo de caja, sino que se relaciona

más bien con los impactos reales que se esperan (Rogers, 2009). Con lo que se genera la preocupación metodológica de cómo se logra capturar dichos datos, colocando como ejes a considerar – es ilustrador el ejemplo de la CEPAL- el tema de la gestión de calidad de programas sociales con una mirada exhaustiva en todos sus ámbitos, incorporando, a su vez, la integralidad de los impactos, la cabalidad de la gestión longitudinal en el tiempo, la transversalidad en la estructura organizacional y cómo se involucran los distintos actores (Martínez, 2009).

Lo anterior se materializa en otro desafío que convoca a la flexibilidad en la utilización de instrumentos de evaluación y la combinación de técnicas dependiendo del objeto de estudio que se trate. Ejemplo de esta diversificación es la construcción de mapa de actores relevantes en la implementación de un programa. Sea cual sea la evaluación es importante identificar los actores claves, buscar formas de representar y cubrir de la mejor manera posible la heterogeneidad que juega un rol fundamental en la intervención, considerar todos los niveles de gestión (Morris, 2009).

Con la complejidad social que se pretende capturar, en escenarios complejos, no controlados y por tanto cambiantes, se requiere contar con instrumentos de evaluación alternativos y más flexibles que permitan incorporar a las contrapartes sociales con una mirada territorial. Superar la etapa meramente consultiva en la visión de la participación y generar mecanismos efectivos de cambio institucional que den cuenta de los resultados de la evaluación. Y por último, desarrollar procesos de racionalización en las organizaciones de la sociedad civil que permitan comparar y medir los resultados de los programas sociales (Peroni, 2009).

Se trata de que las evaluaciones tienen que estar contextualizadas, presentadas en su contexto particular, sociopolítico y fundamentalmente histórico, no perder la dimensión histórica en la comprensión del impacto que están causando las intervenciones en desarrollo. Y ello implica, profundizar distintos métodos para la evaluación de impacto, considerando el costo y la complejidad. Entender que no existe un método que esté por encima de todos, sino que los métodos deben responder a cada pregunta, si hay métodos más adecuados para las preguntas que se estén formulando, entonces como que la pluralidad metodológica en este sentido lo es en el sentido de "este es el mejor método para responder esta

pregunta" y no es que haya un mejor método para responder a todas (Rodriguez-Bilella, 2010).

Y en este sentido o con este propósito es que se considera que la incorporación de la ciudadanía perfecciona los procesos de planificación de las autoridades. Con el rol consultivo, el interés ciudadano por evaluar el desempeño, la puesta de los programas del Estado, queda muy bien ejemplificado que también la ciudadanía puede y debe ser considerada en el proceso de evaluación de políticas publicas (Cabrera, 2009). Lo cual es bastante complejo pensando que en Chile la participación ciudadana en todos los ámbitos no es vinculante (Ulloa, 2009).

En ambos seminarios se consensuó la idea de una participación social presente en todos los procesos de evaluación de políticas públicas, pero también más allá de ella, en otras palabras, se recalcó durante ambos espacios de reflexión la necesidad de una ciudadanía activa en los procesos de diseño, ejecución y evaluación. Se consideró que no puede existir una contraloría social abocada a evaluar políticas y programas sociales si a su vez ella no se conecta con los propios procesos de diseño de esos programas y de esas políticas (Cunill, 2009).

Se considera, que avanzar en la elaboración y ejecución de una política pública que tenga en su base un enfoque de derecho, debe considerar desde sus inicios hasta el final aspectos transversales asociados a los derechos humanos: i) accesos a la información y ii) participación ciudadana y, en este sentido, es el estado quien debe hacerse cargo de fortalecer las capacidades de organización de la sociedad civil. Los ciudadanos tienen que aprender ese derecho (Sanhueza, 2009).

No se trata de que la participación ciudadana reemplace los mecanismos que la propia administración se da para la evaluación, esos mecanismos también tienen su propia dinámica, sino que se resalta que la co-responsabilización en la suerte de políticas, planes y programas públicos fortalece las instituciones y a la democracia de nuestro país (Cabrera, 2009) y en el escenario actual de Chile, la participación ciudadana en el diseño y ejecución de la política pública en Chile es un déficit que genera ciertos vicios que deben ser corregidos para poder profundizar el impacto y pertinencia de los programas públicos y sociales (Cannobbio, 2009).

Resaltar la participación ciudadana más allá del ejercicio

evaluativo puntual es reconocer que los procesos de planificación y evaluación son las dos caras de una misma moneda, y por lo tanto hay que entenderla como una unidad indivisible, porque en evaluación, la base de la planificación siempre están la definición de los objetivos, de los resultados esperados y del impacto que se requiere provocar en ciertos segmentos poblacionales. Y lo que ocurre en la práctica institucional es que estos dos elementos se separan, se divorcian, se tratan de forma independiente. Eso hace que se tomen decisiones discrecionales sobre quién se involucra en la planificación y quién se involucra en la evaluación (Cannobbio, 2009).

El fortalecer estos espacios de participación ciudadana en las políticas públicas, conlleva un empoderamiento o transferencia de competencias o transferencia de poder donde precisamente se les entrega a los ciudadanos el sentido de apropiación de estas iniciativas, y eso pasa por ser un trabajo que involucra deberes y derechos que se tienen (Ulloa, 2009), lo cual es doblemente satisfactorio, si se considera que también es un deber publico la formación de ciudadanos conscientes de sus derechos y capaces de ejercerlos; no olvidemos que la participación implica asimismo algo fundamental: valorar la acción pública, porque justamente la falta de involucramiento y de participación de la comunidad en las políticas públicas, tiende a no entender la complejidad de las mismas, de la toma de decisiones y de su ejecución (Abedrapo, 2009).

Y desde otra perspectiva, pero no menos interesante, la participación ciudadana en las políticas públicas genera cierta validación social de la misma, la cual es también necesaria para que tengan efectividad, un respaldo ciudadano, una adhesión política necesaria para lograr ciertos grados de pertinencia. Se busca responder a la necesidad de intersectorialidad, de generar sinergias tanto desde los mismos estamentos públicos como desde otros grupos sociales (Cannobbio, 2009).

Si se piensa en esto se destacan fácilmente algunos ámbitos sobre los cuales la sociedad civil puede expresarse como son: evaluación, eficacia y la importancia e idoneidad de las soluciones para superar las necesidades planteadas que dieron origen a la prestación, todos importantísimos para la evaluación de una política pública global (Cannobbio, 2009).

En este sentido se resaltó en todas las ponencias, que el rol de la ciudadanía en la evaluación es fundamental, por una parte para

exigir accountability pero además para ejercer sus mismos derechos en torno a lo que son los procesos evaluativos (Ulloa, 2009). En otras palabras, se habló de la necesidad de ciudadanos vigilantes respecto a la labor que realiza el Estado y la labor que realiza el Gobierno, debiendo ser un desafío a trabajar ya que en la medida que eso no ocurra, la posición seguirá siendo de ciudadano "cliente" y lo que un estado desarrollado necesita son ciudadanos que ejerciten sus derechos (Carrera, 2009).

En esta línea argumentativa es que cobra fuerza el concepto de *Contraloría social*. La contraloría como derecho ciudadano, la contraloría social como construcción de ciudadanía (Cunill, 2009). Se habla de una contraloría social, que tenga autonomía respecto al Estado, que logre sinergia en conjunto a la sociedad civil, pero que se respete esta independencia como una forma de garantizar su eficacia en la generación de consecuencias sobre los entes públicos y privados que se encargan de prestar o proporcionar bienes y servicios públicos (Cunill, 2009).

Es el poder social que te materializa en una función de contraloría, pero que requiere un marco institucional en el cual moverse. No es posible la contraloría social si no hay transparencia, si no se informa y si los ciudadanos no tienen posibilidad de solicitar información y que ésta les sea entregada de manera completa y oportuna (Abedrapo, 2009).

Los datos emanados de las políticas públicas también deben tener un carácter público, solo así podrá generarse un control social, saludable y necesario por exigir más rendición de cuentas, y esto no es solo verificar que alguien no cometa ilegalidades, sino para verificar eficiencia en el desempeño y cumplimiento de metas, por tanto cuando estamos evaluando políticas públicas le estamos reconociendo a la ciudadanía el rol rector y contralor de la acción estatal que merecen y para lo cual no siempre tiene los instrumentos suficientes para poder premiar, castigar, exigir, y opinar (Ferreiro, 2010).

Entonces como desafíos de los seminarios hablamos de la participación ciudadana en todos los ámbitos de las políticas públicas, recalcamos la intervención de la sociedad civil en los procesos de evaluación y mencionamos la necesidad de la trasparencia de los datos y los resultados de dicha evaluación. Pero hay un tema relevante que no llegó a consenso entre los exponentes y quedó

como una discusión abierta a la ciudadanía y, se trata de quien evalúa las políticas públicas.

Actualmente, en Chile no existiría una estandarización de modos de evaluación, no hay normalización metodológica y conceptual, y existe una necesidad de que los resultados de las evaluaciones sean públicos y que los mecanismos evaluados puedan responder a tales evaluaciones. Es en este contexto en el cual cobraría sentido la existencia de una agencia de evaluación de políticas públicas. Desde los resultados de la investigación, se plantea una disyuntiva respecto al carácter dependiente del gobierno o autónomo del mismo que tal agencia podría tener.

Como la discusión sobre la dependencia no se consensuó, más que detenerse en cuál es la mejor alternativa sobre la dependencia de esta agencia, cabe resaltar la necesidad de la creación de una agencia de evaluación de políticas públicas. No obstante, no podemos dejar de considerar en este ensayo, algunas opiniones interesantes que van en la perspectiva de que las evaluaciones deben ser independientes, transparentes, técnicas, oportunas y eficientes. Creyendo que el peor escenario de una evaluación de políticas públicas y, el más frecuente en nuestro país, es que el ente ejecutor sea el que hace la evaluación (Zúñiga, 2009).

La idea central de que una entidad independiente de la gestión presupuestaria y de los responsables de la implementación, evalúe las políticas, programas y proyectos, especialmente en relación a su aporte al valor público, se relaciona con la garantía que puede otorgar sobre la selección de que aquello que vamos a evaluar, que las metodologías que utilizarán en la evaluación, que la difusión de los resultados, y que la valoración política del esfuerzo evaluativo sea transversal, sea amplia y no esté expuesta al sesgo político derivado de la gestión por parte del gobierno de turno, intentado evitar los sesgos políticos en pos del bien social (Ferreiro, 2010).

Sobre la importancia de incluir a la Sociedad Civil en los procesos evaluativos y de planificación, la clase política debe ampliar su mirada y reformular el discurso sobre una democracia que hasta ahora ha sido "para la gente, pero sin la gente". Se requiere continuar mejorando en el ejercicio evaluativo gubernamental, en especial la calidad y pertinencia de los indicadores y metas, sobre todo si los primeros no son lo suficientemente rigurosos ni miden aspectos relevantes. Asimismo cabe revisar si la función de evaluación alojada

en la oficina presupuestal, sobre si ésta debería independizarse o no. En definitiva se trata de avanzar en el diálogo, entre academia, clase política, institucionalidad y sociedad civil. Al menos en ambos seminarios y su sistematización en este ensayo, se espera contribuir en esta línea.

Referencias

Abredrapo, E. (2009, noviembre). Evaluación de Políticas Públicas: candidatura de Jorge Arrate. Ponencia presentada en el Seminario Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático. Santiago, Chile.

Cabrera, H. (2009, noviembre). El Trabajo con la Ciudadanía como Experiencia de Mejoramiento de las Instituciones Públicas: división de organizaciones sociales. Ponencia presentada en el Seminario Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático. Santiago, Chile.

Candia, A. (2009, noviembre). Evaluación de Políticas Públicas: candidatura de Sebastián Piñera. Ponencia presentada en el Seminario Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático. Santiago, Chile.

Cannobbio, L. (2009, noviembre). Evaluación de Políticas Públicas: un campo en disputa entre el saber social y técnico. Ponencia presentada en el Seminario Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático. Santiago, Chile.

Carrera, F. (2009, noviembre). Evaluación de Políticas Públicas: candidatura de. Ponencia presentada en el Seminario Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático. Santiago, Chile.

Castro, M. (2009, noviembre). Midiendo la Calidad de la Educación en América Latina y el Caribe: experiencias desarrolladas por la UNESCO. *Ponencia presentada en el Seminario Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático. Santiago, Chile.*

Contreras, V. (2009, noviembre). Experiencias de evaluación en los ministerios y servicios públicos nacionales. Ponencia presentada en el Seminario Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático. Santiago, Chile.

Cunill, N. (2009, noviembre). Evaluación y Contraloría Social: hacia una nueva lógica pública. Ponencia presentada en el Seminario Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático. Santiago, Chile.

Ferreiro, A. (2010, diciembre). Agencia de Calidad de las Políticas Públicas. Ponencia presentada en el Foro Panel Perspectivas de la Evaluación Pública. Santiago, Chile.

González, J. (2009, noviembre). Las Dificultades de la Evaluación en la Fundación para la Superación de la Pobreza. Ponencia presentada en el Seminario Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático. Santiago, Chile.

Guerra, C. (2009, noviembre). Evaluación y Sociedad Civil. Ponencia presentada en el Seminario Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático. Santiago, Chile.

Huneeus, C. (2009, noviembre). Evaluación de Políticas Públicas: candidatura de Eduardo Frei. Ponencia presentada en el Seminario Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático. Santiago, Chile.

Martínez, R. (2009, noviembre). La Importancia del Criterio Múltiple en las Evaluaciones de la CEPAL. Ponencia presentada en el Seminario Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático. Santiago, Chile.

Martinic, S. (2009, noviembre). Experiencias de Evaluación en los Organismos Internacionales: seguimiento de metas mundiales. Ponencia presentada en el Seminario Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático. Santiago, Chile.

Morris. P. (2009, noviembre). Innovación en evaluación. Ponencia presentada en el Seminario Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático. Santiago, Chile.

Olavarría, M. (2010, diciembre). Una agenda de evaluación de políticas públicas para Chile, lecciones de la historia y de la experiencia internacional. Ponencia presentada en el Foro Panel Perspectivas de la Evaluación Pública. Santiago, Chile.

Peroni, A. (2009, noviembre). Contamos con evaluaciones, algunos ejercicios de contraloría, pero pocos desde lo social. Ponencia presentada en el Seminario Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático. Santiago, Chile.

Pizarro, R. (2009, noviembre). Experiencias y Desafíos de evaluación e intersectorialidad en el Ministerio de Salud. Ponencia presentada en el Seminario Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático. Santiago, Chile.

Rogers, R. (2009, noviembre). Modernización del Estado y Políticas Públicas. Ponencia presentada en el Seminario Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático. Santiago, Chile.

Rodríguez-Bilella, P. (2010, diciembre). Gestión por resultados e institucionalidades de la evaluación. Ponencia presentada en el Foro Panel Perspectivas de la Evaluación Pública. Santiago, Chile.

Sanhueza, A. (2009, noviembre). Evaluación de Políticas Públicas: candidatura de Marco Enrique-Ominami. Ponencia presentada en el Seminario Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático. Santiago, Chile.

Ulloa, J. (2009, noviembre). Innovación en evaluación. Ponencia presentada en el Seminario Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático. Santiago, Chile.

Zúñiga, V. (2009, noviembre). Innovación en evaluación. Ponencia presentada en el Seminario Evaluación y Contraloría Social: un imperativo democrático. Santiago, Chile.

La Investigación Evaluativa y el Uso del Método del Marco Lógico

Julio Córdoba
corhenjulio@hotmail.com

Resumen

El objetivo de este trabajo es asociar ciertas características de las matrices de marco lógico habituales en una investigación evaluativa, con temas que deben ser mirados con mayor atención a lo largo de la evaluación. Se plantea el Método del Marco Lógico según su concepción originaria y las desviaciones de ese diseño que actualmente son frecuentes, para señalar la rigideces que ellas introducen. Cada desviación se asocia con una o más situaciones típicas que pueden haber ocurrido durante el diseño del programa o proyecto que se evalúa, o que están ocurriendo durante su implementación. En su parte final el documento recomienda ciertas formas de enfocar la investigación evaluativa, a fin de sacar mayor provecho de lo que puede leerse en su marco lógico.

Introducción

El presente artículo se escribió para lectores ya iniciados en el uso de las Matrices de Marco Lógico (MML). Por lo tanto no las describe, ni intenta explicar detalles operativos, como la construcción de árboles de problemas y de soluciones, el análisis de involucrados y similares. Más bien, el artículo discute la idoneidad de algunas de las prácticas actualmente en boga, a la luz de los planteamientos metodológicos iniciales.

La Matriz de Marco Lógico (MML) se ha convertido en un ingrediente habitual cuando se trata de evaluar un proyecto, un programa o una política vinculada al sector público o a algún organismo internacional. Sin embargo, la llamada Matriz de Marco Lógico que se utiliza en estas evaluaciones no siempre corresponde al paso final del Método del Marco Lógico, que es su diseño original. A menudo, sin aplicar el Método, se construye una matriz de 4X4, se le colocan los nombres de filas y columnas definidos en la Matriz del Marco Lógico original y se la completa con indicadores generados de diversas maneras. En algunos países se ha optado directamente por llamar a estas últimas matrices por un nombre más apropiado: Matriz de Indicadores. En otros lugares, pese a su desvinculación con el Método, se las sigue llamando Matrices de Marco Lógico.

Obviamente, las Matrices de Marco Lógico propiamente tales, conllevan todo el beneficio de la aplicación previa del Método, mientras que las matrices hechizas pueden ser idóneas –si las construye alguien con experiencia en el Método-, pero también pueden estar muy alejadas de la lógica prevista.

El presente documento regresa a los planteamientos originales del método -cuyo último paso es la construcción de la matriz-, para utilizarlo como referencia para comentar las más frecuentes desviaciones respecto a él. En ningún momento se pretende decir que sólo la utilización del Método original es fecunda. La tesis detrás del documento es que muchas de las desviaciones respecto al Método original son completamente legítimas cuando se aplican en contextos bien particularizados, pero que pierden legitimidad cuando se trasladan acríticamente para aplicarlas en un contexto distinto. En tales casos, resultaría mejor volver al método genérico y aprovechar sus flexibilidades para crear el instrumento de análisis más apropiado a la situación que se esté estudiando.

Tal vez lo más curioso en la comparación entre lo que fue el Marco Lógico cuando fue concebido a finales de la década de los '60 y algunas de las formas de uso actual, es la pérdida de flexibilidad del método original. Hace poco, un director de un programa público nos confesaba: "Estamos recién en el tercer año del programa; las cosas aún no están claras como para preparar su Marco Lógico". ¡Qué distinto del enfoque original, de que cuando no se tienen definiciones estructuradas, lo único que se tiene para partir es la lógica más simple! En sus orígenes, el Marco Lógico era sólo el conjunto de los conceptos e hipótesis intuitivas de las que se partía para resolver una situación problema. El resto se iba construyendo con el método, paso a paso, justamente para estructurar lo no estructurado. Hoy en día, a este instrumento que fue creado intuitivo y simple, se le adicionaron tal cantidad de reglas correspondientes a usos muy particularizados, que prácticamente es necesario tener todo ya resuelto para construir la herramienta cuyo propósito era ayudar a establecer una estructura de solución y gestionar su implementación. La carreta y los bueyes cambiaron el orden.

Fundamentos Originales el Método

El fundamento principal del método original[1] era la construcción de un modelo de hipótesis causales concatenadas, que explican la existencia de una situación-problema. Un ejemplo muy simple es importante: para encender una luz, lógicamente deben darse tres condiciones –o hipótesis-, en forma simultánea: (i) Que haya energía en la red; (ii) que el interruptor esté funcionando y (iii) que la ampolleta esté en buen estado. Cada una de estas condiciones es **necesaria** y el conjunto debe ser **suficiente** para que el modelo esté completo. Con ayuda de este modelo, si la luz no enciende –"situación-problema"- es fácil saber qué hacer: verificar que se cumpla cada una de las condiciones necesarias y actuar sobre la(s) que no se esté(n) cumpliendo. Restablecidas las condiciones de éxito, este debe lograrse, *si es que el modelo lógico fuese válido*. Nótese que si las hipótesis se cumpliesen y la luz NO se encendiese, la conclusión lógica sería que el modelo no es el idóneo para tratar esa situación-

1 El autor tuvo ocasión de presenciar las primeras aplicaciones piloto del método y discutirlo con sus creadores (PracticalConcepts Inc.). a principios de la década de 1970.

problema. Este es un elemento clave para la investigación evaluativa: la idoneidad del modelo con el cual se evalúa.

El modelo del ejemplo puede ser más complejo, si se agregan matices a la descripción de lo que se considera "éxito". Por ejemplo, si nos encontráramos en un contexto en que no sólo interesa prender una luz cualquiera, sino que se preparara la presentación de una ópera, y se requiriera que la luz fuese verde, entonces no bastaría con verificar que la ampolleta esté en buen estado, sino que habría que comprobar que fuese de la tonalidad que requerimos. Igualmente, si quisiéramos una luz muy intensa, habría una nueva condición para determinar el éxito: la potencia de la ampolleta.

Agregando estas últimas especificaciones, el modelo construido como ejemplo cuenta ahora con cinco condiciones– necesarias cada una de ellas- que constituyen el conjunto suficiente de hipótesis: estado, color y potencia de la ampolleta, energía en el sistema e interruptor funcionando adecuadamente.

Asociados a cada una de estas condiciones, existen algunos indicadores, capaces de informar acerca de determinados parámetros que definen las condiciones de éxito: (a) Estado de la ampolleta: 0/1 (mala/buena); (b) Potencia de la ampolleta: 250 watts; (c) Color de la ampolleta: verde/no verde; (d) Energía: 210 a 220 volts; (e) Interruptor: On/off. Los indicadores señalan qué hay que comprobar si no hay el éxito esperado. Por ejemplo, si el interruptor estuviera en "off", habría que colocarlo en "on", mientras que si la ampolleta estuviese en "0", habría que cambiarla por otra que estuviese en buen estado ("1").

La situación puede ser aún más compleja, al incorporar elementos que ya no son parte del mundo físico, sino que constituyen variables humanas, como los gustos. Por ejemplo, si el modelo sólo especifica "verde", la condición se cumpliría cualquiera que fuese el tono de verde que emitiera la ampolleta. Pudiera darse, entonces, el caso de que se cumplieran las cinco condiciones, pero que no se resolviera la situación-problema, si es que ésta incluyera la condición de que el tono de luz fuese un verde apropiado para lo que el Director de Escena de la ópera (cliente) requiere, y no hubiese forma práctica de definir objetivamente los que se entiende por "apropiado".

Entendiendo que las situaciones pueden ser de variados grados de complejidad, la sistematización de ellas lleva a establecer dos categorías lógicas bien diferenciadas, que llamaremos Propósito y Componentes. El Propósito siempre expresa que la situación

problema quedó resuelta, y los Componentes son las condiciones cumplidas, de las cuáles depende necesariamente que la solución sea exitosa.

En el ejemplo que hemos escogido, el Propósito sería "*Director de Escena quedó satisfecho con la iluminación*", mientras que las cinco condiciones mencionadas se organizan en componentes. En el ejemplo, tres de las condiciones dependen del mismo artefacto físico, de modo que no hay mucho sentido lógico en colocarlas como componentes separados. Entonces, las condiciones se organizan en sólo tres componentes: los que tiene que ver con Ampolletas; Energía y Conectividad.

La razón para agrupar las condiciones que se refieren al mismo artefacto en un mismo componente se encuentra en que el Marco Lógico no es sólo un modelo explicativo que oriente para corregir fallas, sino que el modelo busca ayudar a implementar racionalmente la solución. De aquí que el método del Marco Lógico, una vez que concluye el planteamiento puramente lógico (resultado buscado y condiciones para obtenerlo), pasa a una siguiente fase de **incorporación del marco institucional** en el que va a implementarse la solución. Este marco institucional identifica con claridad, tanto la "población objetivo", como las "agencias participantes".

La población objetivo es el subconjunto de la población que sufre los efectos de la situación-problema, que el proyecto o programa se propone atender. La población objetivo puede ser una sola persona, como en el ejemplo –el Director de Escena- o puede ser un colectivo, ya sea de seres humanos o no humanos –los árboles de un bosque, por ejemplo. Las agencias participantes, son todas aquéllas que tienen alguna intervención en la solución. El modelo del Marco Lógico, ya institucionalizado, debe decidir –cuando corresponda- qué agencia es la que va a asumir la responsabilidad por el cumplimiento de cada condición, cuando haya varias agencias que pudieran hacerlo.

En nuestro ejemplo operático, el modelo institucionalizado ya no señalaría "conseguir ampolletas verdes", sino que señalaría "XX debe conseguir las ampolletas verdes". Así, habría un equipo encargado de conseguir las ampolletas adecuadas (el equipo XX), mientras que otro equipo estaría haciendo las conexiones al tablero de comando de la iluminación. Sería absurdo que quien se encargase de adquirir las ampolletas no viese al mismo tiempo su tonalidad

y potencia y no comprara las suficientes como para reemplazar oportunamente aquéllas que se quemen. Por eso, las tres condiciones relativas a las ampolletas son la responsabilidad del mismo equipo, constituyendo parte del mismo componente.

Volviendo al modelo lógico, el Propósito de "*satisfacción del cliente*" también debe tener indicadores, los cuales son lógicamente distintos de los indicadores de los componentes. Un indicador es un fenómeno medible cuya ocurrencia señala el grado en que se manifiesta un resultado o se cumple una condición. En nuestro caso, el propósito es "*Director de Escena quedó satisfecho*" y un indicador lógico para ese concepto pudiera ser "trabajo recibido conforme", con valores Si/No.

Este indicador debe ser independiente de los indicadores de éxito parcial en cada componente. Para comprender las razones para esto, debemos volver a que el modelo está construido bajo las hipótesis de que (i) cada componente es necesario; y (ii) que el conjunto de componentes es suficiente. Esta segunda hipótesis es la clave detrás de los procesos de evaluación. ¿Qué pasaría si al construir el modelo se nos quedara fuera de él alguna otra condición necesaria? Desde el punto de vista del mundo real, observaríamos que, pese a que se cumplieron los indicadores de éxito de cada componente, de todos modos, el cliente no quedó satisfecho. Desde la perspectiva lógica, diríamos que el conjunto de condiciones del modelo no era suficiente.

Es decir, una situación-problema puede no resolverse, ya sea por modelo insatisfactorio, por mala ejecución del programa para resolverla, o por ambos motivos en forma simultánea. La eventual situación de "modelo insatisfactorio" sólo se puede detectar si la medición del éxito a nivel de propósito es totalmente independiente de la medición de éxito de los componentes.

En el mundo de la evaluación de programas o de proyectos sociales, es increíblemente frecuente encontrarse con modelos inadecuados. Un ejemplo ya clásico en América Latina se dio en los programas de alimentación, ya sea de escolares o de adultos mayores. Muchos de estos programas, en distintos países, llegaban hasta proveer raciones de contenido calórico adecuado, asegurando de paso los contenidos vitamínicos. Algunos de estos programas, cumplían con todos esos factores técnicos, pero se siguió observando

nutrición insuficiente en los beneficiarios de los programas. La razón que se encontró fue que el modelo era insuficiente, ya que en esos programas, el propósito se planteó como "*Suministrar las raciones*", en vez de "*Beneficiarios ingieren dieta adecuada*." La diferencia es que los modelos centrados en las raciones no contemplaban una condición necesaria para el éxito: que las raciones fueran ingeridas por las personas a quienes iban dirigidas. Por lo tanto, no se monitoreaba si efectivamente las raciones se ingerían. En varios programas, la raciones o no llegaban a sus destinatarios, o, simplemente, no se ingerían por razones de palatabilidad.

Peor aún es el caso en que los programas de nutrición sólo entregan dinero o un vale canjeable por la ración. En estos últimos casos, los negocios que se inscriben en el programa para entregar las raciones con pago en la forma de vale, también aceptan el vale para cualquier otro consumo, alimenticio o no.

Para completar los fundamentos del método, es necesario incorporar un nuevo elemento: las condiciones para el éxito que están fuera del alcance de los equipos de gestión. El ejemplo clásico –aunque raramente relevante- es el clima. Mucho más relevante es el caso -muy frecuente-, de que parte de la condiciones se encarguen a equipos que NO están bajo el control de quien está interesado en resolver el problema. En el caso del ejemplo de la ópera, pudiera ser que se trate de una compañía con financiamiento público que deba adquirir sus ampolletas mediante licitación que lleva a cabo una Central de Compras, en la cual sea obligatorio adjudicarla a la propuesta más barata. En tal caso, al director de iluminación no puede controlar que la Central de Compras reciba como propuesta más barata, justo la tonalidad de verde que necesita.

Estas condiciones necesarias forman parte del conjunto que debe ser suficiente. Como el modelo no sólo pretende dar el marco de condiciones lógicas, sino que constituirse en un instrumento para guiar la gestión, se establece una subdivisión del conjunto suficiente de condiciones lógicas: el subconjunto de condiciones necesarias que pueden ser gestionadas por el responsable de alcanzar la solución, siguen llamándose Componentes, mientras que el subconjunto de condiciones necesarias que no dependen de ese responsable, pasa a llamarse Supuestos.

Los Supuestos y los Componentes son igual de necesarios para que el Propósito se cumpla. Siendo todas condiciones,

necesarias -desde el punto de vista lógico-, una eventual falla en cualquiera de ellas impediría el éxito del Propósito. Siendo así, cada supuesto está asociado a un riesgo que corre el programa o proyecto: el riesgo que la condición necesaria no se cumpla. Por ello, el método no se detiene en meramente caratular diferente a las condiciones necesarias que están fuera del control del responsable de la solución. El método incorpora una fase de análisis de mitigación de los riesgos, que frecuentemente se omite en las aplicaciones superficiales de la Matriz del Marco Lógico.

La mitigación de los riesgos, forma parte de la gestión de la solución. Se trata de encontrar diseños alternativos al original, donde vayan desapareciendo, o se atenúen, las probabilidades de que las cosas salgan mal. En el ejemplo de la ópera y su iluminación, lo más probable sería que el Director General de la Opera decida que la provisión de ampolletas se solicite como una donación de alguna empresa o fundación, en vez de adquirirlas mediante la Central de Compras, de manera de tener control directo sobre un aspecto tan importante.

En síntesis, el método gira en torno a una hipótesis lógica central: que el conjunto de condiciones necesarias identificadas –sean estas componentes o supuestos- es suficiente para dar, como consecuencia, la obtención del Propósito. Para fijar los términos en forma objetiva, el método introduce indicadores independientes que deben informar del grado de cumplimiento de cada condición, y de la obtención o no del propósito.

Un caso de ejemplo

En un país latinoamericano, para mejorar la calidad de la enseñanza básica, opera un programa de capacitación para maestros en servicio. El programa es voluntario. Los maestros que se interesan en el programa asisten a los cursos lectivos que son ofrecidos y, para graduarse, deben superar un examen que se toma al final de los cursos. Para asegurar que el programa pueda tener éxito, los maestros que se gradúan son visitados en su lugar de trabajo dentro de los tres meses siguientes a la graduación, a fin de verificar si es que están aplicando los conocimientos o técnicas enseñados en los cursos. El éxito final del programa, o situación deseada, se estableció como el mejoramiento

de las calificaciones en pruebas nacional de nivelación, que se toman a todos los alumnos del mismo grado del país.

En el ejemplo del caso, el proceso de transformación desde la situación inicial –bajo rendimiento de alumnos de profesores no capacitados- a la situación final deseada, depende del cumplimiento de las siguientes hipótesis:

i. Hay suficientes maestros que se interesan en tomar el programa
ii. El programa ofrece sus cursos y actividades conexas
iii. Los maestros inscritos asisten regularmente a las actividades del programa
iv. Una proporción importante de maestros inscritos se gradúa
v. En las escuelas de donde provienen los maestros existen las condiciones materiales para aplicar las nuevas tecnologías
vi. Los maestros graduados aplican sus conocimientos en su lugar de trabajo
vii. Los alumnos de los maestros que aplican los nuevos conocimientos obtienen mejores resultados que sus compañeros cuyos maestros no se han capacitado aún.

El conjunto de las siete hipótesis constituyen el **marco lógico** de la solución a la situación problema. No discutiremos aquí cómo es que se llegó a la conclusión de que esas eran las hipótesis que constituían el marco. Diremos, solamente, que el conjunto de hipótesis nace del análisis diagnóstico previo, que puede hacerse de diversas maneras, pero que el método del marco lógico postula que se realice en forma ampliamente participativa de todos los relacionados con el problema o interesados en su solución. La versión clásica del método utiliza el análisis sistémico en la forma de árboles del problema y árboles de la solución. Dado el corto espacio de esta ponencia, suponemos conocidos los métodos que nos permiten llegar a las siete hipótesis del ejemplo.

Estos siete elementos son los eslabones de la cadena lógica de la transformación. En esta cadena, algunos eslabones dependen del responsable del programa, como es el caso del segundo elemento, mientras que hay otros que escapan de su control, aunque el programa puede tomar acciones para inducir un mejor nivel de cumplimiento.

El marco lógico puede ordenarse de la siguiente manera:

a) Hipótesis de resultado estratégico:
   - Los alumnos de los maestros que aplican los nuevos conocimientos obtienen mejores resultados que sus compañeros cuyos maestros no se han capacitado aún.

b) Hipótesis de resultado inmediato:
   - Los maestros graduados aplican sus conocimientos en su lugar de trabajo

c) Hipótesis de procesos:
   - El programa ofrece cabalmente sus cursos y actividades conexas
   - Los maestros inscritos asisten regularmente a las actividades del programa

   Una proporción importante de maestros inscritos se gradúa

d) Hipótesis de comportamientos externos al programa:
   - Hay suficientes maestros que se interesan en tomar el programa
   - En las escuelas de donde provienen los maestros existen las condiciones materiales para aplicar las nuevas tecnologías

Nótese que el Marco Lógico no requiere ningún formato especial para listar sus hipótesis. Basta con un lenguaje sencillo de frases simples que contienen, por lo general, sólo una idea, expresada en forma directa. Las complejidades se introducen no en el Marco Lógico propiamente tal, sino en el instrumento que se construye para coordinar la gestión de los distintos equipos que participan en la solución: la Matriz del Marco Lógico.

A partir de enunciar el Marco Lógico, se puede empezar a diseñar la intervención ("el proyecto") mediante la cual se logrará la solución al problema. Esta intervención se basa en las hipótesis, buscando maximizar las probabilidades que ellas se cumplan. La siguiente tabla muestra, a modo de ejemplo, el proceso de diseño, como medidas de mitigación de los riesgos.

Tabla 1. El diseño de la intervención

HIPOTESIS	RIESGOS	MITIGACION	NOTAS PARA EL DISEÑO
Hay suficientes maestros que se interesan en tomar el programa	No se inscriben suficientes interesados	Campañas de difusión y promoción del Curso de Capacitación	Requiere colaboración externa
El programa ofrece cabalmente sus cursos y actividades conexas	Diseño de curso no asegura buenos resultados	Diseño validado por experiencias piloto Contratación oportuna de instructores idóneos	Actividades conexas incluyen visitas de reforzamiento durante el año escolar, más teléfono rojo para consultas de emergencia
Los maestros inscritos asisten regularmente a las actividades del programa	Participantes del curso dejan de asistir	Becas de transporte y alimentación durante el desarrollo del curso	Debe ser componente del programa
Una proporción importante de maestros inscritos se gradúa	Participantes no se interesan en concluir	Evaluaciones periódicas sobre la marcha con participación de los interesados para evaluar y resolver los temas cotidianos de la capacitación	Debe ser componente del programa
En las escuelas de donde provienen los maestros existen las condiciones materiales para aplicar las nuevas tecnologías	Establecimientos no cuentan con capacidades técnicas o instalaciones para aplicar nuevas técnicas	Selección de participantes coloca énfasis en asegurar que los maestros provengan de establecimientos adecuados	Debe ser actividad del programa
Los maestros graduados aplican sus conocimientos en su lugar de trabajo	Dirección de establecimientos no autoriza cambios en formas y contenido de enseñanza	Carta de compromiso del establecimiento como requisito de aceptación de postulantes al curso Visitas de reforzamiento a maestros por parte del programa, a lo largo del año escolar	Debe ser actividad del programa Debe ser componente del programa
Los alumnos de los maestros que aplican los nuevos conocimientos obtienen mejores resultados que sus compañeros cuyos maestros no se han capacitado aún.	No hay medición de resultados escolares en forma comparable	Implementación de pruebas tipo SIMCE Código de competencia limpia para dar objetividad a la prueba comparativa	Requiere participación de directores de establecimientos educativos.

Fuente: Elaboración propia

Para el caso del ejemplo, con lo expresado en la tabla 1, la parte central del diseño está casi completa, en sus aspectos lógicos. Sólo falta un elemento: ¿Cómo saber, durante la transformación, que las hipótesis se están cumpliendo? Esta información es de primera importancia para quiénes deben encargarse de implementar el proyecto de intervención. La respuesta es la creación de uno o más indicadores que sean capaces de informar, en tiempo real, acerca del comportamiento de cada hipótesis. La tabla 2 muestra cuáles serían indicadores necesarios para dar cuenta de cada hipótesis.

Tabla 2. Indicadores para Monitoreo y Evaluación

HIPOTESIS	INDICADORES DE ÉXITO	NOTAS PARA EL DISEÑO
Hay suficientes maestros que se interesan en tomar el programa.	Cantidad de maestros que piden información del programa. Cantidad de maestros que se inscriben.	Si hubiera pocos interesados, reforzar la difusión.
El programa ofrece sus cursos y actividades conexas.	Porcentaje de contratos de profesores firmados un mes antes del inicio. Porcentaje de confirmación de logística OK diez días antes del inicio.	Pedir informe a responsable administrativo.
Los maestros inscritos asisten regularmente a las actividades del programa.	Porcentaje de asistencia diaria.	Hablar con los que faltan, la primera vez que ocurre. Discutir con el colectivo las situaciones adversas que son comunes.
Una proporción importante de maestros inscritos se gradúa.	Pronóstico de porcentaje de graduación a la mitad y 2/3 del curso. Porcentaje final de graduados.	Análisis del director del Curso, en contacto con docentes.
En las escuelas de donde provienen los maestros existen las condiciones materiales para aplicar las nuevas tecnologías.	Porcentaje de participantes seleccionados que cuentan con carta compromiso de su director Porcentaje de escuelas de participantes visitadas por personal del programa.	Informe del área administrativa Informes de consultores locales que visitaron los establecimientos.
Los maestros graduados aplican sus conocimientos en su lugar de trabajo.	Porcentaje de participantes que aplica los conocimientos.	Informe de maestros participantes Informe de directores de escuelas donde trabajan los maestros Informes de visitadores de fortalecimiento.
Los alumnos de los maestros que aplican los nuevos conocimientos obtienen mejores resultados que sus compañeros cuyos maestros no se han capacitado aún.	Porcentaje de mejora de resultados respecto del grupo de control.	Asegurar el fairplay en la comparación.

Fuente: Elaboración propia.

Estos indicadores son utilizados para el monitoreo y evaluación de la marcha de la intervención. La idea central de estos procesos de control es la de comparar el proceso real con las hipótesis iniciales y, si se dieran diferencias importantes y significativas, introducir modificaciones ya sea en el diseño o en la ejecución, que garanticen que la intervención se orienta hacia los objetivos establecidos.

Una vez más, el ejemplo muestra cuán sencilla es la definición de indicadores necesarios para el Marco Lógico, cuando este marco se explicita como sustento del análisis, ya sea para el diseño o para la evaluación.

Esto nos permite pasar a la segunda parte de este documento: examinar qué es lo que la práctica habitual utiliza con el nombre de Marco Lógico. Para entrar a esa discusión, nos trasladaremos desde el método hacia el instrumento de coordinación, que es el paso final de él: la Matriz del Marco Lógico.

La aplicación de las distintas ideas que hemos expuesto permite sintetizar el diseño lógico en la siguiente Matriz:

Tabla 3. Matriz del Marco Lógico

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
FIN Los alumnos de los maestros que aplican los nuevos conocimientos obtienen mejores resultados que sus compañeros cuyos maestros no se han capacitado aún.	Porcentaje de mejora de resultados respecto del grupo de control.	Informe de directores de escuelas donde trabajan los maestros Informes de visitadores de fortalecimiento.	Implementación de pruebas tipo SIMCE Código de competencia limpia para dar objetividad a la prueba comparativa.
PROPOSITO Maestros graduados aplican sus conocimientos en su lugar de trabajo.	Porcentaje de participantes que aplica los conocimientos.	Informe de maestros participantes Informe de directores de escuelas donde trabajan los maestros Informes de visitadores de fortalecimiento Informes de consultores locales que visitaron los establecimientos para revisar las condiciones materiales.	En las escuelas de donde provienen los maestros existen las condiciones materiales para aplicar las nuevas tecnologías.
COMPONENTES Cursos y actividades conexas realizadas. Visitas de reforzamiento a maestros por parte del programa, a lo largo del año escolar, efectuadas.	Porcentaje de asistencia diaria Pronóstico de porcentaje de graduación a la mitad y 2/3 del curso. Porcentaje final de graduados. Porcentaje de escuelas de participantes visitadas por personal del programa.	Informe del área administrativa. Análisis del director del Curso, en contacto con docentes.	Los maestros inscritos asisten regularmente a las actividades del programa. Una proporción importante de maestros inscritos se gradúa.

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
ACTIVIDADES Campañas de difusión y promoción del Curso de Capacitación. Validación de diseño por experiencias piloto. Contratación oportuna de instructores idóneos Entrega de Becas de transporte y alimentación durante el desarrollo del curso. Evaluaciones periódicas sobre la marcha con participación de los interesados para evaluar y resolver los temas cotidianos de la capacitación. Selección de participantes coloca énfasis en asegurar que los maestros provengan de establecimientos adecuados. Obtención de Carta de Compromiso del establecimiento como requisito de aceptación de postulantes al curso.	Cantidad de maestros que piden información del programa. Cantidad de maestros que se inscriben. Experiencias piloto validada. Porcentaje de contratos de profesores firmados un mes antes del inicio. Porcentaje de confirmación de logística OK diez días antes del inicio. Cantidad de becas entregadas. Porcentaje de participantes seleccionados que cuentan con carta compromiso de su director. Porcentaje de contratos de profesores firmados un mes antes del inicio. Porcentaje de confirmación de logística OK diez días antes del inicio.	Informes del Área Administrativa Informes de los consultores de validación.	Hay suficientes maestros que se interesan en tomar el programa.

Fuente: Tablas anteriores.

La Matriz del Marco Lógico

La Matriz del Marco Lógico (MML) es el elemento formal final del método. Es una herramienta cuyo propósito es proporcionar a cada Agencia participante en la solución de la situación-problema, el marco en que debe encuadrar su intervención. Por eso, una vez que se construye el Marco Lógico institucionalizado, lo que sigue es preparar la Matriz del Marco Lógico correspondiente a cada Agencia participante. Hay tantas Matrices de un mismo Marco Lógico, como agencias participan en la solución.

La Matriz del Marco Lógico consta de 4 filas y 4 columnas. Las dos primeras filas se denominan Fin y Propósito. El **Propósito**, ya se dijo, muestra la condición de "problema inmediato fue resuelto", mientras que el **Fin** es la razón por la cual es necesario resolver el problema. Ellas son exógenas al proyecto o programa y muestran la demanda que dio lugar al diseño del mismo. Son exógenas, porque en estricta lógica, la demanda (problema por resolver) es previa a buscar las soluciones.

Las restantes dos filas de la Matriz del Marco Lógico son endógenas, es decir, se crean cuando se diseña el programa o proyecto. Las filas se denominan Componentes y Actividades. La fila de los **Componente**s refleja las condiciones que deben cumplirse para lograr el Propósito, mientras que las **Actividades** son las acciones necesarias para poder cumplir esas condiciones. Lo importante, es que en un misma Matriz del Marco Lógico sólo van los Componentes que son de responsabilidad de la Agencia, ya que la Matriz del Marco Lógico define responsabilidades. Si el Marco Lógico tuviese otros componentes, asignados a otras Agencias, estas condiciones necesarias para la solución deben consignarse como Supuestos, ya que la responsabilidad por cumplir esas condiciones está en otra Agencia.

Así, en el ejemplo de la iluminación para la ópera, la Matriz del Marco Lógico del proveedor de ampolletas, tendrá como

Propósito "Director quedó satisfecho" y como Supuestos, tanto que "el tablero funcione bien", como que "el voltaje sea el correcto". La Matriz del Marco Lógico del responsable del tablero de control, a su vez, contará con el mismo Propósito, y sus Supuestos, incluirán que "se hayan adquiridos las ampolletas idóneas".

Las columnas de la matriz son también 4, y cada una tiene su intencionalidad:

La primera columna es la del **Resumen Narrativo de Objetivos**[1]. Su intencionalidad es la Comunicación. Busca establecer los objetivos de cada línea, en un lenguaje sencillo y directo, sólo sometido a ciertas reglas de sintaxis.

La segunda columna es la de los **Indicadores de Éxito Objetivos y Verificables**. Su intencionalidad es la de Gestión, es decir, en síntesis, el monitoreo y la evaluación. Busca establecer las formas de medir el avance hacia la consecución del objetivo indicado en la columna anterior.

La tercera columna es la de los **Medios de Comunicación donde se puede Verificar el valor de los Indicadores**. Su intencionalidad es la Transparencia, ya que busca identificar las fuentes de información *asequibles al público* donde cualquier persona puede encontrar publicado el valor del indicador.

Finalmente, la cuarta columna es la de los **Supuestos**, cuya intencionalidad es la de Coordinación. Los supuestos, ya se dijo, son condiciones necesarias que deben cumplirse, pero que están fuera de la responsabilidad del Agente propietario de la Matriz del Marco Lógico.

Esta Matriz del Marco Lógico es un excelente ayuda memoria para que cada Agente pueda concentrarse en llevar a cabo su parte, teniendo en claro lo que debe lograr y cómo medirlo, así como los niveles de coordinación que debe establecer.

Sintaxis de la matriz

Como se explicó recién, la Matriz del Marco Lógico incorpora dos nuevas categorías lógicas: Fin y Actividades.

El **Fin** es la razón principal que explica por qué hay interés en obtener el Propósito. En nuestro primer ejemplo, la razón para

1 En negrita viene el nombre completo de la columna. En el formato de las Matrices del Marco Lógico, es usual colocar sólo parte de este nombre.

lograr una iluminación satisfactoria (Propósito) es el éxito de la ópera (Fin) que se está preparando. En el segundo ejemplo, el Fin es el mejoramiento del rendimiento escolar, mientras que el propósito es contar con maestros que apliquen nuevas técnicas. Es la importancia del Fin la que lleva a tomar la decisión de ir tras el cumplimiento del Propósito. Si se trata de una ópera de gran gala, habrá un alto presupuesto para la producción, mientras que si se trata de la presentación de fin de año de un curso de colegio, el presupuesto será limitado.

Las **Actividades**, por su parte, son acciones en las cuáles se encuentras todas aquéllas en que se gasta el presupuesto. Comprar las ampolletas es una actividad; contratar a la orquesta es otra, vender las entradas es una tercera. La importancia de definir las actividades es doble: por una parte, establecer los procesos que se van a seguir para lograr éxito en los componentes; por otra parte, determinar es uso que se dará al presupuesto.

La adición de estas dos categorías, completa el Marco Lógico:

- El Programa o proyecto se realiza por alguna razón valedera (Fin)
- Para lograr un resultado específico esperado (Propósito)
- Mediante el cumplimiento de las condiciones necesarias (Componentes más Supuestos)
- Para lo cual se requiere ejecutar determinados procesos (Actividades)

Estos cuatro niveles deben estar diferenciados en forma clara, en un proyecto o programa bien formulado desde el punto de vista lógico. De igual forma, deben separarse nítidamente los Componentes de los Supuestos, aunque ambos son condiciones que necesariamente deben cumplirse. Para marcar esta diferenciación, el método exige una sintaxis básica para cada una de las cuatro categorías:

1. El Fin se escribe en pasado. Siempre se refiere a la razón para llevar a cabo el programa o proyecto. *Opera tuvo éxito*. *Alumnos mejoraron su rendimiento escolar*. Puede haber más de una razón, en cuyo caso, deben incluirse todas las relevantes.
2. El Propósito también se escribe en pasado, colocando como sujeto a la población objetivo[1] y como predicado, lo que

1 La población objetivo es aquella fracción de la población que tiene el

esta población logró a partir de la ejecución del proyecto o programa. *Director aprobó la iluminación instalada. Maestros capacitados aplicaron nuevas técnicas.* El Propósito debe ser único.

3. Los Componentes y Supuestos son condiciones cumplidas, de modo que van en pasado. *Ampolletas entraron en servicio; Funcionamiento del tablero de mando de luces fue comprobado.*
4. Las Actividades se inician con un sustantivo que describe la acción. *Adquisición de ampolletas. Instalación del tablero. Contratación de la orquesta.*

Las razones para esta sintaxis provienen de los fundamentos del modelo: las condiciones se escriben en pasado, pues deben estar cumplidas para que haya éxito.

La parte más importante de esta sintaxis es la introducción del concepto de población objetivo, como aquéllos a quienes el programa o proyecto decide atender. El propósito siempre debe escribirse teniendo a esta población como sujeto que es atendido por el programa, y como predicado, el problema resuelto. Los ejemplos son simples: *Pobladores de Las Casitas recibieron agua potable domiciliaria. Escolares en riesgo social alcanzaron el estándar nutritivo.*

No siempre la población es un colectivo de personas. A veces, como en el ejemplo de la ópera, el iluminador debe dejar satisfecho al Director General del evento. Otras veces, la población no es humana: *Biomasa recuperó su nivel crítico.*

Puesto que el Propósito es el eje del método del Marco Lógico, la correcta formulación del mismo, con estricto apego a la sintaxis establecida, es determinante para el éxito del análisis lógico y para gestionar la solución a la situación-problema.

Algunas desviaciones frecuentes

Una de las principales características del método es su simplicidad y flexibilidad. Las desviaciones que comentaremos a continuación, generalmente le quitan algo de esos atributos, con el fin de particularizar la aplicación del método a situaciones o contextos

problema, que el programa o proyecto se propone atender. Por ejemplo: población afectada por el terremoto mayor de 65 años con deudas habitacionales.

específicos. Obviamente esto es totalmente válido y legítimo, mientras la aplicación particularizada se confine a esos contextos. Desgraciadamente, es frecuente que lo que se particularizó para un contexto, luego se traslade acríticamente a un contexto diferente, traspasando las rigideces ad hoc como si fueran parte integrante del método. Aplicado fuera de contexto, el método aparece así como arbitrario y rígido.

Desviaciones en el Fin

1. Dijimos que el Fin expresa las razones para decidir resolver el problema. En este sentido, hay plena flexibilidad para colocar lo que se crea que es la verdad, o aquella parte de la verdad que se reconoce públicamente. Por ejemplo, la más fuerte motivación de un alcalde para pavimentar una calle pudiera ser lograr votos para su reelección, pero que el Fin declarado sea solamente: *Mejoró la contaminación por polvo suspendido en la población*. Este tipo de agendas ocultas es ineludible; sin embargo, debe hacerse un esfuerzo por colocar como Fin las razones más cercanas a la verdad.
2. Un segundo tipo de desviación, que es muy frecuente y peligroso, es ligar al verdadero Fin con el Propósito. Por ejemplo: *Contribuir a que la Opera tenga éxito mediante la buena iluminación*. Este tipo de formulación es muy habitual y hay manuales e instructivos que la recomiendan. Respecto del método más simple, hay diversas críticas que pueden formulársele:
    a. Es redundante, ya que siempre el Propósito contribuye al Fin, de la misma manera como cada Componente contribuye al Propósito y cada Actividad contribuye a algún Componente. Al ocupar sus cuatro categorías jerárquicas, todo el método se construye en torno al concepto de "contribuir".
    b. Viola la sintaxis de usar los verbos en pasado.
    c. Es confuso acerca del objetivo a lograr. En el ejemplo, los indicadores de Fin deben medir el éxito de la ópera y los de Propósito, la calidad de la iluminación. En nuestra experiencia es muy elevado el porcentaje de casos[1]

1 El autor tuvo la oportunidad de conocer cerca de 200 Matrices de

en que se utiliza esta formulación, y en los cuáles se confundieron los indicadores.

3. Una tercera desviación es plantear que el Fin necesariamente debe referirse a un Gran Objetivo, como un Plan Nacional o algo similar. Una exigencia de este tipo no tiene nada que ver con el método propiamente tal. Lo que el método pide es que el Fin establezca la razón más inmediata para decidir llevar a cabo el programa. En nuestro caso, el "Éxito de la Ópera" es razón suficiente para la decisión de su director de gastar más o gastar menos en iluminación. Definir como Fin el éxito del programa cultural de la Municipalidad -o el fortalecimiento de la cultura de la población, o alcanzar la felicidad de la humanidad-, sería colocar demasiada distancia entre el alcance del programa o proyecto y el Fin que se postula. No hay dudas que una ópera exitosa sería una contribución a la felicidad de la humanidad, pero en términos prácticos, casi todos los programas y proyectos que se llevan a cabo en el mundo contribuyen a la misma felicidad. Lo que nos interesa es tener como referencia para cada programa específico, la razón más inmediata que tiene en cuanta la persona o autoridad que debe tomar las decisiones respecto al diseño y ejecución del programa. Así, por ejemplo, un taller mecánico que repara ambulancias, puede tener como Fin "maximizar el tiempo de servicio", y dejar fuera de su Marco Lógico la política nacional de salud.

Desviaciones en la formulación del Propósito

1. La más frecuente –y fatal- desviación en el enunciado del propósito es ubicar al programa o proyecto como sujeto. Por ejemplo: *El programa entregó desayunos escolares,* cuando lo esperado es *Escolares ingirieron desayunos.* En la primera frase, el sujeto es "el programa", mientras que en la segunda, el sujeto es "Escolares". La norma establecida como sintaxis es que siempre el sujeto debe ser la población objetivo que

Marco Lógico de países que definen el Fin de la manera comentada, en los últimos tres años. Al momento de diseñar la matrices, la principal dificultad era distinguir entre Fin y Propósito y en más de la mitad de los casos, los indicadores estaban mal colocados o no medían el Fin propiamente tal, como se define conceptualmente.

tiene el problema que se busca resolver, y el predicado debe ser expresión del problema resuelto. Confundir el sujeto del propósito del programa es un error fatal, que compromete toda la formulación lógica del programa o proyecto.

2. La siguiente desviación, en orden de importancia relativa, es desvincular el Propósito con la solución del problema. Por ejemplo, nos hemos encontrado en numerosas ocasiones en que el Propósito se define como "*Cumplir con la Ley XXX*". Cuando esto ocurre, generalmente se debe a que la Matriz del Marco Lógico ha sido formulada por alguien que no está al tanto del trabajo previo a la decisión de llevar a cabo un programa o proyecto. En casos extremos, hay programas que llevan décadas funcionando y los funcionarios a cargo de ellos, en el momento de formalizar una Matriz del Marco Lógico, no logran ni definir el problema que tratan de solucionar, ni reconocer a la población objetivo que debieran atender.
3. En tercer lugar, están los casos de multiplicidad de objetivos. Por ejemplo: "*Población logró mejorar su salud, educación y servicios públicos*." Colocar más de un objetivo en el propósito confunde las prioridades en la gestión. Por ese motivo, la redacción del Propósito debe ser muy simple, con no más de una idea, expresada directamente.
4. Un último caso de alguna importancia, es compartido entre el Fin y el Propósito, cuando el Fin no sigue la sintaxis establecida, sino que incursiona en describir la estrategia de solución, es decir, cuando se emplean expresiones como "mediante", "a través de", "con el fin de" y otras similares. En muchas ocasiones, dado que la sintaxis exige que las cuatro categorías se refieran a conceptos diferentes, se redacta un propósito distinto a la vinculación establecida en el Fin. Por ejemplo, si se escribiera un Fin del tipo: "Pobreza abatida por medio de subsidios a los alimentos", el único Propósito consistente con tal redacción, debería contener la idea de que la población consumió alimentos subsidiados. Cualquiera otra redacción haría inconsistente la relación Fin-Propósito.

Desviaciones en la formulación de Componentes.

1. Los componentes, como se dijo, son las condiciones necesarias que forman –junto con los supuestos- un conjunto suficiente. Esas condiciones pueden ser de cualquier índole. Sin embargo, es muy frecuente encontrar que algunos manuales o instructivos limitan el carácter de componente sólo para bienes y servicios producidos por el programa o proyecto. Esta es una rigidez que no tiene ningún fundamento.

Hay veces en que una condición para el éxito no sea necesariamente un producto entregado, sino que la adquisición de alguna calidad que es necesaria o conveniente para la generación de los productos del proyecto. Por ejemplo, en un programa de alimentación escolar, el componente de I+D destinado a asegurar la palatividad de las raciones, es vital.

Un caso muy emblemático en programas financiados por Agencias Internacionales, es la existencia de un componente de Desarrollo Institucional. Este componente no entrega bienes ni servicios directamente a la población objetivo, sino que se utiliza para reorganizar o potenciar las capacidades del ejecutor, condición indispensable para que éste pueda llevar a buen término el programa. En nuestro medio, es habitual presuponer que las instituciones funcionan óptimamente y que no requieren ningún tipo de fortalecimiento para desarrollar programas nuevos.

En los manuales en que se rigidiza el concepto de componente, implícitamente se deja estas condiciones necesarias como Actividades, pero al definir las actividades, se las limita a ser necesarias para la obtención de los componentes, ignorando aquéllas que no ayudan directamente a producir resultados como bienes y servicios.

2. En segundo lugar, es frecuente que en algunos programas o proyectos, haya componentes que no corresponden a la solución de algún problema. Tal es el caso, por ejemplo, de la utilización de la Matriz del Marco Lógico como herramienta dentro de programas presupuestarios. En algunos países, un programa presupuestario no siempre corresponde a la solución de un problema específico, sino que puede contener recursos para distintos propósitos. Lo normal, en estos casos, sería tener tantos Marcos Lógicos como

propósitos distintos contenga el programa presupuestario. Sin embargo, en algunos países, se busca forzar que los programas presupuestarios tengan sólo un Marco Lógico, el cual obviamente no puede cumplir con la sintaxis. En esos marcos "ilógicos", necesariamente los componentes son todos los bienes o servicios pagados por el mismo programa presupuestario, pero en tales casos, generalmente no hay forma de definir el propósito.

Lo recién señalado grafica lo absurdo de tratar de aplicar la lógica al revés: si se tiene un problema se puede buscar una solución, pero, al revés, si se tienen distintas condiciones que se cumplen y ellas tienen poco en común, resulta ilógico tratar de encontrar un problema que se ajuste a ese conjunto de componentes. Se recurre, entonces, a violar la sintaxis y establecer como Propósito la suma de los componentes, ignorando la población objetivo como tal y reemplazándola por "beneficiarios del programa", con una estructura final del tipo: "Beneficiarios del programa reciben A + B +C", siendo A, B y C los productos que se pueden lograr con el programa presupuestario. Esto es tautológico.

En algunos países, reconociendo esta realidad, se habla más bien de una Matriz de Indicadores[1] (MIR), sin pretender que se está hablando del método del Marco Lógico. Los programas presupuestarios se manejan mucho mejor con una MIR –creada específicamente para ellos- que con un instrumento con otra orientación. El problema no está en que las MIR no cumplan con la sintaxis del Marco Lógico. El problema está en no diferenciar que son metodologías diferentes y que el método del Marco Lógico, cuando se aplica en otros contextos, no tiene las definiciones y rigideces de las MIR.

Desviaciones en la formulación de las Actividades

1. Las Actividades son las acciones que se llevan a cabo para cumplir las condiciones establecidas como Componentes. También son condiciones lógicas, -pero de segundo nivel respecto del Propósito-, y por lo tanto, son válidas para ellas

1 Ver, por ejemplo, el caso de México, en que la metodología en uso para los programas presupuestarios, se denomina Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), que tiene una base conceptual y nomenclaturas inspiradas en el Marco Lógico, pero que tiene reglas sintácticas propias que se apartan en mayor o menor medida de las originales del método.

todo lo dicho acerca de los componentes y los supuestos. Sin embargo, es frecuente que los manuales planteen un esquema diferente, basado en procesos administrativos. Por ejemplo, en un programa de Lotería, se abrió la polémica de si pagar los premios era una actividad, o si la actividad era emitir cheques. Quienes sustentaban la primera opción, señalaban que un programa centrado en pagar premios debía individualizar la acción de cumplir con lo prometido. Los administrativistas, por otro lado, argüían que no había diferencia entre hacer un cheque para pagar un premio o para pagar cualquier cuenta.

Esa discusión reproduce las diferencias entre gestionar por objetivos y gestionar por procedimientos. Claramente el método del Marco Lógico se ubica en el primer grupo, ya que su planteo básico es el de un Marco "Lógico", no normativo ni administrativo. Su hipótesis de "Condiciones cumplidas", deja abierta la selección de cualquier forma de operar que sea capaz de cumplir la condición. Recuérdese, en este sentido, el ejemplo que buscar una donación privada para eludir los riesgos de una compra gubernamental.

En este sentido, el método del Marco Lógico "puro" es más propio de problemas que se resuelven en el campo del derecho privado, en que se puede hacer todo aquello que no está explícitamente prohibido. Esto da la flexibilidad requerida cuando se programa con un modelo solamente lógico. En cambio, en el contexto del sector público, la base del derecho administrativo es que cada institución o funcionario puede realizar solamente aquello que le está expresamente autorizado. De aquí que el modelo lógico no funciona bien al llegar al nivel de las acciones concretas, ya que algunas de ellas pueden ser necesarias, pero no corresponder a lo expresamente permitido a la institución[1]. Por eso, en el sector público predomina la visión procedimental. Los objetivos de los gastos pasan a segundo término, dejando el primero para la naturaleza del gasto: salarios, arriendos, bienes de oficina, viáticos, etc. La tendencia natural, entonces, es concebir las actividades como asimiladas a funciones.

Tal vez por eso, en algunos manuales se habla de utilizar la categoría "Actividades" para describir los procesos mediante los

1 Esto explica, en parte, los componentes de Desarrollo Institucional, cuya definición es: "*Todo lo necesario para que la institución adquiera las capacidades necesarias para llevar a cabo el programa*."

cuales se ejecuta el presupuesto asignado al programa o proyecto. Por ejemplo, una actividad sería "Comprar", independientemente de si se hacen compras asociadas a cualquiera de los componentes. No es una práctica recomendable.

Desviaciones en los Supuestos

Los supuestos son condiciones necesarias para el éxito, pero que no son logradas por medio del equipo que está encargado de la gestión.

1. La desviación más importante es colocar como supuesto algo que es responsabilidad de la misma agencia "propietaria" de la matriz. Ello ocurre muy a menudo, porque se deja la construcción de las Matrices de Marco Lógico a personal de baja jerarquía, que sólo ve sus propias funciones. La Matriz del Marco Lógico es un instrumento gerencial de alto nivel, que expresa las responsabilidades institucionales. En un ejemplo lamentable, en un país, una Agencia Ambiental encargada de combatir la contaminación, tenía un programa que sólo "proponía" normas ambientales, las cuáles para ser oficiales, necesitaban de la aprobación del Consejo Directivo de la misma Agencia; en su Matriz del Marco Lógico, la Agencia consideraba la aprobación de normas como un supuesto, ya que la Unidad de Generación de Normas no se vinculaba con el Consejo Directivo.
2. La segunda desviación es la de incorporar elementos que poco tienen que ver con el programa o proyecto. Entre estos, las menciones frecuentes son a la estabilidad macroeconómica, el clima y la asignación de recursos. En estos conceptos, la asignación de recursos no se considera externa al programa o proyecto, ya que los responsables de él pueden ejercer muchísimas acción es de lobby para conseguir lo que necesitan.

Desviaciones en los Indicadores

1. Ya se señaló que el método incluye la definición de indicadores que sean idóneos para medir el avance hacia la obtención de los objetivos en casa línea. Esos son los indicadores de eficacia o "propios" del Marco Lógico. Sin embargo, es muy frecuente utilizar la estructura de la

Matriz del Marco Lógico como escaparate para exhibir en sus celdas otros indicadores, que interesan a alguien, por razones muy valederas, pero alejadas del método. Por ejemplo, en algunos países es obligatorio en cada programa incluir indicadores de género, tengan sentido o no respecto de la lógica del programa o proyecto. Otros indicadores "invitados" pudieran ser el porcentaje del presupuesto inicial que se gastó (indicador de eficiencia), o si se logró un cofinanciamiento de un tercero (indicador de economía). Si ninguno de estos aspectos estuviera contemplado en el propósito o como condición para el éxito, claramente, ellos no forman parte del marco "Lógico", sino que son adiciones provenientes desde otros marcos: el presupuestario, por ejemplo.

Peor aún es la situación cuando se quiere exhibir otros indicadores, caratulados como "estratégicos", "de proceso" o similares. La Matriz del Marco Lógico es un todo compacto, que tiene claramente diferenciado lo que es estratégico o exógeno, y lo que es endógeno**.** No corresponde a los indicadores, sino a los objetivos, asumir este rol; lo que deben hacer los indicadores es informar acerca de cómo se va cumpliendo el correspondiente objetivo al cual están ligados.

Desviaciones en los Medios de Verificación

1. El nombre de Medios de Verificación es sólo una abreviatura de "Medios Comunicacionales de acceso público donde se puede encontrar la información para Verificar el valor del Indicador". Siendo este título muy largo, se redujo sólo a Medios de Verificación (MV), generando la más importante desviación: no declarar, en esta columna, el lugar y oportunidad donde un investigador independiente puede consultar acerca del valor del indicador. Es relativamente habitual que se confunda a los MV con las Fuentes de datos (FD) para calcular el indicador. Son conceptos diferentes: las FD pueden ser internas de la agencia, como, por ejemplo "Sistema de Información del Programa", y no constituir un MV, si es que la información relevante no se hace disponible en forma pública, por ejemplo, una página web de acceso libre. Para fines de investigación evaluativa, esta diferencia puede ser muy significativa.

La Aplicación a la investigación evaluativa

La investigación evaluativa se enfrenta habitualmente a la tarea de determinar si un proyecto o un programa están cumpliendo o cumplieron con las expectativas que se tenían cuando se tomó la decisión de realizarlos. Para este análisis, es indispensable tener en claro las cuatro categorías de objetivos del Marco Lógico y la distinción entre Componentes y Supuestos.

Por razones que debieran ser obvias, el análisis evaluativo es preciso dividirlo en dos grandes secciones: las categorías exógenas y las categorías endógenas. Las categorías exógenas, como se dijo, son el Fin y el Propósito. Como exógenas, su evolución debe medirse fuera del programa o proyecto, ya que apuntan a cambios que se producen en el entorno de él. Por su parte, las categorías endógenas -Componentes y Actividades- deben medirse dentro del programa o proyecto, ya que implican relaciones del tipo insumo-producto que ocurren en forma controlada por la gerencia del proyecto o programa.

Esta distinción implica enfoques y técnicas investigativas muy diferentes. Las relaciones insumo-producto llevan a investigar procesos que están documentados dentro de la organización que desarrolla el proyecto. Se trata, por lo tanto, de conseguir esa información, verificarla y estudiar los patrones de acción. El énfasis debe estar en dos aspectos: la eficiencia en el uso de recursos y –lo más importante- en la capacidad de reacción y flexibilidad para responder a situaciones inesperadas.

Muy distinta, desde el prisma metodológico, es la situación de las categorías exógenas. Por tener este carácter, ellas ocurren fuera del control directo de la gerencia del proyecto. Los cambios que se producen en este entorno pueden haber sido causados como consecuencia del proyecto o programa, siendo ésta la hipótesis central del marco lógico. En nuestros ejemplos, las hipótesis centrales son: "*Si iluminación acertada, entonces éxito de la ópera*" y "*Si curso de capacitación de maestros correcto, entonces mejora en rendimiento escolar*". En la investigación evaluativa, estas hipótesis deben ser validadas en forma objetiva.

Los métodos de validación de hipótesis quedan más allá del alcance de este breve documento, ya que constituyen el corazón de la carrera de sociólogos, politólogos y otros cientistas sociales. Bástenos decir que por lo general, dichos métodos recurren a

comparaciones con grupos de control. La población de control debiera tener una composición similar a la población objetivo, y debe haberse comportado, durante el período bajo análisis, bajo similares circunstancias ambiente que la población atendida por el programa, salvo, claro está, a lo referente a la intervención del programa o proyecto. Bajo estas condiciones ideales de *ceterisparibus*, las diferencias que muestren los indicadores pertinentes, pueden imputarse al efecto de la intervención. De ahí la importancia, en el segundo ejemplo, de las pruebas SIMCE.

Esta breve incursión sobre la teoría de la evaluación, nos permite regresar a los temas del marco lógico que nos ocupan en esta oportunidad.

Lo normal, al iniciar la evaluación –ya sea intermedia o final- de un programa o proyecto, es preguntar por el marco lógico inicial y las modificaciones que ocurrieron hasta llegar al actualmente vigente. Aquí se pueden dar algunas situaciones que ya dan pistas muy potentes acerca de lo que se puede encontrar más adelante:

1. El proyecto no tiene un marco lógico explícito. Es un mal presagio, ya que implica que la intervención no cuenta con una planeación cuidadosa y compartida, sino que descansa, principalmente, en la inspiración y experiencia de su gerencia. Pero estas cualidades no son comunes de encontrar. El primer trabajo que debe emprender el investigador, sería, en este caso, tratar de reconstruir la lógica que dio origen a la intervención, buscando evidencias del diagnóstico que hubo en la época en que se decidió la realización del programa o proyecto. El mayor riesgo que se corre, es empantanar la evaluación en un desacuerdo en qué es lo que debía haberse hecho, ya que por lo general, la gerencia va a insistir en que se evalúe lo que se hizo y no lo que debía hacerse. La solución a esta incómoda situación sería contar con un árbitro externo, ya que lo que se debe evaluar de manera fundamental es si la intervención responde eficazmente a la necesidad de dar solución a algo que es exógeno al proyecto. Al no contar con el marco lógico, el propósito y fin se generan de manera endógena, lo cual es un error fatal.
2. Hay un marco lógico inicial, el cual nunca tuvo actualizaciones. Es una situación compleja, que tiene

múltiples interpretaciones, en un continuo que va desde el extremo de que el marco lógico no se utilizó nunca hasta el otro extremo de que el diseño fue impecable y todos los supuestos se cumplieron cabalmente, con lo cual el marco lógico original nunca perdió vigencia. El primer extremo –el más negativo- se asemeja mucho a la situación recién comentada, de ausencia total de marco lógico. Lo segundo –el extremo positivo- es de muy rara ocurrencia: el diseño perfecto. Tal vez lo primero que debiera hacer el investigador, en este caso, es pedir las series cronológicas del valor de los indicadores del marco lógico. Si tales series no existen, debe sospechar de inmediato que se encuentra ante una situación de no utilización del marco lógico como guía para la gestión.

En cambio, si las series existen, se le abren dos escenarios posibles: (i) El diseño perfecto, corroborado por evidencias que todos los indicadores muestran un tránsito regular entre la situación previa y la deseada, en cuyo caso no queda más que felicitar a la gerencia. (ii) Si hay series cronológicas y muestran un tránsito irregular, la pregunta inmediata es por qué no se introdujeron modificaciones al diseño, a la luz de las evidencias empíricas que las cosas no iban como estaban previstas. La investigación ya se orientó hacia un tema neurálgico: la flexibilidad de la gerencia para aprender de la experiencia.

3. El marco lógico tuvo actualizaciones. Es lo que nos gustaría encontrar. Significa que la gerencia estuvo atenta al desarrollo de los acontecimientos, interpretó lo que mostraban los indicadores –esa es su función- y actuó en consecuencia, corrigiendo el rumbo y precisando las hipótesis iniciales. Doble felicitación: esa gerencia no se va a tropezar dos veces en la misma piedra.

Después de haber constatado la existencia del marco lógico y las evidencias de su utilización, de la manera recién comentada, el paso siguiente es centrarse en la hipótesis central. Ésta es la que sirve de bisagra para vincular el mundo externo con el interno: el Propósito. Para refrescar, el propósito es, por un lado la solución al problema inmediato que contribuye a alcanzar el Fin, y, por otro lado, es el impacto esperado de la intervención sobre la población

objetivo. La pregunta es si ambos coinciden. La respuesta no es fácil. Ya lo mencionamos como ejemplo clásico, al relatar el caso de programas que requerían mejor alimentación de la población objetivo y programas que sólo proveían raciones, sin asegurarse de que dichas raciones fuesen ingeridas. La lógica estaba inconexa, por ausencia del eslabón principal. En nuestro segundo ejemplo, el diseño de intervención pudo haber llegado hasta impartir cursos de capacitación a los maestros, pero la solución al problema implicaba que los maestros aplicaran lo aprendido: en tal caso hubiese faltado el eslabón clave.

Peor es el caso, también mencionado en el texto, del país que producía borradores de normas ambientales, sin involucrarse en que se aprobaran dichas normas, ni menos en que se implementaran. Parecido ocurrió en Chile cuando se aprobó la ley que suprimía el cheque en garantía en los hospitales, sin dejar a nadie a cargo de fiscalizarlo ni especificar sanciones por no cumplimiento.

La inconsecuencia entre la parte exógena y la parte endógena es demasiado frecuente como para iniciar una evaluación de programas o proyectos, sin detenerse en la exploración a fondo de la lógica de los programas o proyectos. Es demasiado a menudo que escuchamos la explicación que no justifica nada: "*Es que nosotros hacemos lo que está en nuestro ámbito solamente y no podemos meternos más allá de nuestras facultades legales*." Para graficar exageradamente el punto, citamos a alguien que una vez nos dijo: "*No está en mis facultades darle de comer a los viejitos*". Sin dudas era así, pero la lógica del programa no era obligar a los mayores a comer cualquier ración, a la fuerza si fuese necesario; la lógica era proporcionar raciones cuya presentación y sabor fuesen atractivos para "los viejitos", lo cual implicaba estudiar gustos y costumbres de la población objetivo al momento de diseñar las raciones. Si este componente estaba ausente, era obvio esperar que se generara un conflicto entre lo que se necesitaba y lo que entregaba.

El tema de las limitadas facultades para asumir la lógica de la intervención lleva de inmediato al tercer tema que debe preocupar al investigador evaluativo: la calidad e importancia de los Supuestos. Especialmente en el sector público, es muy frecuente que en la solución de un problema participen agencias que tienen determinadas jurisdicciones, que no deben superar, so pena de incurrir en delitos administrativos. El error básico es limitar la lógica

de la solución al marco administrativo disponible; lo correcto es complementar lo que la agencia puede realizar dentro de su ámbito, con coordinación con otras agencias o con particulares, que pueden realizar lo que la agencia principal no puede hacer. Recuérdese, en este sentido, el ejemplo del Director de la ópera en preparación que prefirió solicitar que la iluminación la asumiese un privado.

Los Supuestos de la Matriz del Marco Lógico se encargan de dejar en claro qué se debe esperar de terceros, que complementen lo que puede llevar a cabo la agencia, a fin de lograr el objetivo de resolver el problema. La inspección, por parte del investigador evaluativo, de los supuestos, le informará de inmediato de si el proyecto o programa se plantea o no trabajar en coordinación con terceros: con quiénes y en qué ámbito. Si se llegara a encontrar con que los supuestos sólo se refieren al clima, la conclusión es inmediata y lamentable: el programa conceptualiza el problema que debe resolver como un esfuerzo autárquico. Pudiese ser que esto sea posible en algunos programas en forma excepcional, pero en la vida diaria, casi no nos encontramos con situaciones que calzan precisamente con las atribuciones de una institución.

Al investigador evaluativo toca, en ese momento, detenerse a considerar si realmente las dos categorías superiores de la matriz del marco lógico son exógenas, ya que es demasiado frecuente encontrar programas o proyectos que acomodan o inventan problemas a la medida de sí mismos, como manera de justificar su existencia. Si se encuentra una situación de ausencia o superficialidad de los supuestos, hay una altísima probabilidad de que el programa o proyecto no asuma mayor compromiso con la solución del problema, sino con realizar una función aislada. Generalmente esta situación se encuentra en países donde hay programas de gran antigüedad, sin que se registren cambios en los indicadores del problema. Típicos, en este sentido, son los programas contra la pobreza.

En síntesis, cada vez que se inicia una evaluación, la forma de construir la Matriz del Marco Lógico y saber quién lo hizo, da una pista muy importante de los problemas que deben investigarse más adelante. Matrices que caen en una o más de las desviaciones comentadas más arriba, son síntomas de que el planteamiento lógico del programa o proyecto en evaluación, puede contener defectos que pueden ser relevantes. Por ejemplo:

- Matrices con el Propósito redactado en torno al programa o proyecto, muestran desconexión con la problemática de la población objetivo.
- Componentes de sólo bienes y servicios muestran posible acriticismo acerca de las capacidades institucionales.
- Indicadores ausentes o mal ubicados muestran desorden lógico.
- Medios de Verificación no públicos muestran programas poco transparentes
- Ausencia de Supuestos relativo a Coordinación muestra programas que reducen su acción a lo que pueden hacer por sí solos, en forma aislada.

En cambio, matrices bien planteadas, dan la confianza de que la evaluación se puede llevar adelante en un ambiente en el cual se comparte un lenguaje y donde es relativamente más fácil entenderse en términos objetivos.

Conclusiones

El Método del Marco Lógico es mucho más que la simple Matriz del Marco Lógico. Esta última es el paso final de la aplicación del método. En estricto rigor, sólo las matrices generadas mediante la aplicación consecuente del método debieran llamarse propiamente Matrices del Marco Lógico. Las restantes matrices que imitan la diagramación y nomenclatura de la matrices de marco lógico, bien pudiera llamarse matrices de indicadores, como empieza a ser la norma en países como México, para diferenciarlas de las genuinas.

El método del marco lógico no requiere la formalización en la forma de una matriz, sino cuando se encuentra en la etapa de organizar la implementación de la solución. Antes de eso, en todo el trabajo medular de diagnóstico de problemas y diseño de soluciones, basta con el lenguaje simple. Lo esencial, allí, no es la forma, sino el contenido.

El método del marco lógico busca construir, en forma participativa, un modelo de relaciones lógicas, o hipótesis, que debieran darse para transformar una situación actual, indeseada, en otra situación futura, deseada. Este conjunto de hipótesis lógicas forman el marco de la intervención mediante la cual se llevará acabo la transformación. De allí el nombre del método.

La identificación del conjunto de hipótesis concatenadas que describen la transformación, constituye la base para el diseño de las intervenciones, que toman la forma de proyectos o de programas. El diseño de la intervención busca maximizar las probabilidades que se cumplan todas y cada una de las hipótesis identificadas. Sin embargo, este diseño no es estático, sino que el método considera la necesidad de monitorear cada hipótesis para informar a la gerencia de la intervención del grado de cumplimiento de cada hipótesis. Para estos fines, el método contempla el diseño de indicadores de éxito de cada hipótesis, los que deben informar en tiempo real a la gerencia de la intervención, de lo que está ocurriendo, a fin de que ésta pueda tomar las medidas correctivas que sean del caso.

Las distintas tareas que constituyen el diseño de la intervención pueden ser asignadas a diferentes agencias. Para asegurar la coordinación entre ellas, el método resume el marco lógico, con sus indicadores, en las Matrices de Marco Lógico. Hay tantas matrices de este tipo, como agencias participan en la solución. Cada Matriz de Marco Lógico señala, en su primera columna, los objetivos que comprometen a cada agencia, mientras que en la última columna, coloca como supuestos, los objetivos concurrentes que son responsabilidad de las restantes agencias.

Cuando se pide a un investigador externo que evalúe un proyecto o programa, la existencia y características del marco lógico y sus respectivas matrices, debe constituir su punto de partida. La existencia y calidad de estos instrumentos, da pistas certeras acerca de las posibles debilidades del programa o proyecto. Por este motivo, es importante que los profesionales que se dedican a la investigación evaluativa se acostumbren a utilizar el método del marco lógico en su concepción originaria, alejada de las rigideces y formalidades que se le han ido introduciendo con los años de práctica.

Nodos Cualitativos - Cuantitativos

Ana María Correa López
Kua Consultores
amcorrea2010@gmail.com

Adela Cerón Manríquez
Cerón y Orellana Limitada
adelaceronm@ceor.cl

Resumen

El trabajo pretende aportar a la discusión en torno a la utilización de metodologías cuantitativas y cualitativas en los procesos de evaluación de programas y políticas públicas, detectando los posibles vínculos entre ellas. Se analizan los tipos de relación posibles y los diversos espacios de colaboración entre ambas metodologías, los cuales están muy relacionados con la incorporación o no incorporación de dos actores relevantes a la hora de evaluar: los usuarios/beneficiarios y los gestores/ejecutores. Se postula la relevancia de incorporar a ambos grupos en todo el proceso evaluativo, desde su formulación, lo que enriquecería considerablemente los resultados. Se analiza la evaluación de un conjunto de programas de perfeccionamiento docente, en el marco de la evaluación de programas de DIPRES, identificando oportunidades de mejora de dicha evaluación si se hubiera utilizado un mix metodológico. Se concluye reafirmando, a la luz del análisis de este caso, la necesaria complementariedad de ambas metodologías para el logro de procesos evaluativos sustantivos y útiles para la acountability, la retroalimentación y el aprendizaje.

Introducción: *Primero es el concepto y su sentido, luego está el número…*

"Del análisis de las metodologías cuantitativas y cualitativas se desprende que ninguna de las dos, por sí sola, permite obtener conclusiones definitivas sobre los resultados del programa. De ahí que sea recomendable combinar ambas metodologías al momento de analizar un programa." (Ministerio de Hacienda noviembre 2009:19)

Desde 1997, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) tiene a su cargo la evaluación de Programas e Instituciones del sector público, distinguiendo las siguientes categorías:

- Evaluación de Programas Gubernamentales, que se orienta al diseño, gestión y resultados de los programas públicos. Su metodología está basada en el llamado "Marco Lógico" del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)[1].
- Evaluación de Impacto2, cuyo objetivo es medir el efecto que generan los programas públicos en sus beneficiarios. Metodológicamente considera dos fases, donde la segunda no puede desarrollarse sin la primera:
- Módulo de impacto: Evalúa la eficacia del programa y los principales aspectos vinculados con la eficiencia y el uso de recursos. La eficiencia, en este caso, es entendida como el logro de los resultados a nivel de producto.
- Evaluación en profundidad: Integra la evaluación de los resultados del programa, incorporando aspectos de eficiencia en el ámbito de la gestión.

El marco metodológico (Ministerio de Hacienda mayo 2009) que DIPRES define como medio de prueba es la aplicación de técnicas estadísticas y, particularmente, econométricas y de inferencia. Junto con señalar los tipos de técnicas posibles de utilizar, la institución establece las tolerancias de errores de muestreo en caso de aplicación de encuestas y, respecto a los aspectos cualitativos, puntualiza lo siguiente[3]:

1 Vigentes desde 1997

2 Incorporada en 2001.

3 Resulta ilustrativo que en el documento Notas Técnicas, del total de 44 planas que tiene el texto central sólo dos estén destinadas al aporte de

- La evaluación debe abarcar los aspectos cuantitativos y cualitativos de un programa. "No obstante, los aspectos cualitativos también son susceptibles de mediciones cuantitativas". (Ministerio de Hacienda noviembre 2009:20)
- "Las herramientas cualitativas son más apropiadas para entender y evaluar los procesos sociales (...) o comportamientos organizacionales". (Ministerio de Hacienda noviembre 2009:20)
- "Algunas ventajas de las técnicas cualitativas son su flexibilidad y rapidez en la recolección y procesamiento de la información; así como la posibilidad de indagar en interrogantes más complejas que aquellas que responden a un análisis cuantitativo normal (…) Algunas de las principales desventajas de las técnicas cualitativas son la subjetividad envuelta en la recolección de información (…) la imposibilidad de obtener estimaciones de magnitudes de los efectos a partir de ellas y su carencia de representatividad estadística, la cual se traduce en una limitación para generalizar las conclusiones de este tipo de análisis a toda la población beneficiaria". (Ministerio de Hacienda noviembre 2009:20)

Los siguientes son los mecanismos de integración entre las herramientas cuantitativas y cualitativas propuestas por los documentos metodológicos de DIPRES:

- Incorporación de herramientas cualitativas en:
- El diseño de cuestionarios, para precisar preguntas relevantes.
- Etapa final de evaluación "cuando ciertos resultados del análisis estadístico necesitan ser interpretados o chequeados por el investigador. En este caso, llevar entrevistas focalizadas a los beneficiarios puede aportar importante información interpretativa(Ministerio de Hacienda noviembre 2009:20)
- "Se debe definir la hipótesis de causalidad en base a información otorgada por el programa en cuestión o por información levantada mediante encuestas a los beneficiarios". (Ministerio de Hacienda mayo 2009:5)

Al mismo tiempo, los documentos metodológicos de la institución reconocen la existencia de un espacio donde los

las técnicas cualitativas, y que de las 31 planas del "Anexo Metodología de Evaluación de Impacto" apenas media aborde el tema.

usuarios o beneficiarios tienen una mayor capacidad que el aparato institucional y técnico para evaluar la "calidad subjetiva", entendida como la "percepción que tienen los usuarios respecto al bien o servicio recibido". Esta calidad subjetiva es vista como distinta a la calidad técnica de los bienes y servicios.

En ese marco, la presente ponencia tiene como propósito analizar el vínculo entre las técnicas cualitativas y cuantitativas de investigación, declarado como tan necesario por DIPRES en lo que se refiere a la evaluación de los programas de carácter público.

Como punto de partida, la ponencia considera que los nodos articuladores entre las técnicas cualitativas y cuantitativas están dados por las necesidades existentes y por los recursos directos e indirectos para satisfacerlas con los que cuentan los usuarios/ beneficiarios de los programas y políticas públicas.

Relación entre las técnicas cuantitativas y cualitativas

1- Tipo de relaciones posibles

La relación entre las técnicas y metodologías de análisis y recopilación de antecedentes de tipo cualitativo y cuantitativo puede ser:

- Colaborativa: Cada enfoque efectúa aportes en ámbitos que para el otro no son posibles, o bien resultan muy costosos de obtener.
- Sustituta: Una y otra metodología compiten por primar en sus resultados.

Cuando existen concordancias y coherencias en los resultados obtenidos al aplicar metodologías cuantitativas y cualitativas, la disputa respecto a cuál debe primar carece de sentido, pero cuando los resultados de ambas discrepan la relación se vuelve potencialmente conflictiva. No obstante, en este último caso, la diferencia puede ser tomada como una invitación a descubrir el origen de la misma y a explicar qué es lo que reflejan los diversos resultados conseguidos.

Las relaciones de colaboración entre ambos tipos de metodología son un ámbito a explorar y fomentar. Casos particulares de esta complementariedad son:

- Relación de encadenamiento: esto es que los resultados de una metodología constituyen un insumo para otra. Ejemplos: Uso de bases de datos y técnicas estadísticas para seleccionar a participantes de entrevistas en profundidad o grupos de discusión; resultados de metodologías cualitativas usados para generar cuestionarios para encuestas.
- Relación de complemento: los resultados de una y otra metodología son aplicables a distintos "públicos" o cubren aspectos diferentes.

El esquema anterior permite identificar las posibilidades de triangulación de los resultados de las técnicas de evaluación cuantitativa y cualitativa.

2- Metodologías y espacios para la colaboración

a. Colaboración a nivel de conceptos y sentidos

La investigación y análisis cuantitativo trabaja con números. Éstos cumplen con las funciones de identificar (diferenciar), ordenar (determinar orden de prelación) y establecer distancia (medir).

La finalidad de identificar conceptos, personas o actividades mediante números es simplificar procedimientos y clarificar qué se está tratando, es decir, determinar con precisión cuáles son las variables o características relevantes para el estudio[1]. La simplificación de procedimientos proviene del hecho que posteriormente es posible agregar, contar y, al menos, obtener frecuencias. Por tanto, los números cumplen una función operativa, no de definición.

En consecuencia, los conceptos y sus sentidos provienen de otras fuentes, como son particularmente las de carácter cualitativo, o bien desde normas técnicas. Ello implica que en el procesamiento de datos (números) no puede olvidarse el sentido de los mismos. De ahí la importancia de conocer, por ejemplo, los atributos que usuarios/beneficiarios y gestores/ejecutores de política pública otorgan a determinados conceptos o servicios, así como la convergencia o divergencia existente entre los dos grupos de actores y los procedimientos posibles de aplicar para conseguir

1 Algunos ejemplos cotidianos de conceptos para los cuales hay un código asociado son: RUN o RUT (Código que permite identificar a cada persona); Categoría de Actividad Económica; número de cuenta corriente bancaria, número de ficha Cas, Nivel educacional.

el acercamiento de ambas posiciones. Ello muestra la relevancia de tener permanentemente a la vista que al tratar operativamente con números, estamos tratando con conceptos y su sentido.

Lo señalado tiene particular importancia en la elaboración de cuestionarios, tanto en la formulación de preguntas como en el establecimiento de categorías de respuestas.

b. Colaboración a nivel de técnicas de análisis

Las técnicas de análisis cuantitativo corresponden a aplicaciones del desarrollo de la estadística a nivel descriptivo y de inferencia respecto de algún otro campo o ámbito de conocimiento como economía, salud, educación, sociología, biología, urbanismo entre otros. En este sentido, es importante no confundir el instrumento con el método y el producto o resultado deseado. La estadística es el instrumento. El resultado esperado consiste en contar con criterios que permitan discernir sobre la efectividad, eficiencia e impacto de determinado programa.

La relación entre los "input" -productos y servicios entregados por el programa- y el objetivo no es un asunto estadístico, sino uno analítico. Es a partir de la observación directa o mediante fuentes secundarias de la "realidad", o bien a través del conocimiento previo provisto por distintas disciplinas que una hipótesis es planteada. En ese contexto, la estadística es un instrumento que permite desechar o aceptar dicha hipótesis. Específicamente, en términos de evaluación de impacto existen cuestiones por resolver: por ejemplo la relación funcional entre resultados y servicios, o los servicios complementarios al servicio/producto evaluado que inciden en los resultados.

El levantamiento de hipótesis alternativas requiere incorporar un punto de vista cualitativo, sobre todo en lo que respecta a la elaboración de hipótesis de comportamiento. A modo de ejemplo, evaluar programas orientados a la prevención del consumo de drogas requiere, entre otros insumos, de:

- Hipótesis respecto a los factores que inciden en el consumo y a factores protectores.
- Parámetros de calidad del servicio o productos entregados como factores protectores.
- Identificación del uso dado por los usuarios a los servicios y productos entregados como factores protectores.

Todos los factores señalados influyen en el resultado del programa, es decir en su eficiencia y en su eficacia.

Parcialmente, los temas ejemplificados son abordables desde la perspectiva cualitativa, como muestran las distintas técnicas que reseñamos más adelante.

c. Colaboración a nivel de desarrollo de técnicas

Las técnicas cuantitativas y cualitativas aplicadas a la evaluación encuentran aquí un espacio para sus respectivos desarrollos a través del trabajo mancomunado.

La cuantificación de antecedentes cualitativos requiere de metodologías de codificación y del desarrollo en escalas de medición y ampliación en el uso de las existentes (por ejemplo, Teoría de Respuesta al Ítem).

Un ejemplo de sistemas de codificación es el Código de Actividad Económica del SII, que en su construcción considera la posibilidad de contar con mayores o menores niveles de especificidad o generalidad según el grado de agregación deseado para la información. Así, por ejemplo, el Código de Actividad Económica "05XXXX" agrupa a las actividades relacionadas con pesca en general. Si a esto se agrega un tercer dígito (1), obteniendo el código "051XXX" se accede a aquellas actividades asociadas a "Explotación de criaderos de peces y productos del mar; servicios relacionados". La mayor especificidad se logra cuando el producto o servicio está definido con sus 6 dígitos. En ese caso, por ejemplo, el código "051020" significa reproducción y crianza de peces.

Por otra parte, dotar de contenido y sentido a los análisis cuantitativos implica abrirse a probar nuevos mecanismos de contraste de conceptos y a identificar los ámbitos de consenso y disenso en los significados atribuibles a los conceptos. En este sentido, la cuantificación puede apoyar los análisis cualitativos aportando nuevos mecanismos de prueba.

d. Colaboración a nivel de instrumentos

La generación de instrumentos para la recolección de información es un espacio para la colaboración entre las técnicas cuantitativas y cualitativas; así como en sus usos posteriores.

Por tanto, un primer espacio de colaboración entre las distintas corrientes metodológicas es el tipo de información que se

está tratando de recoger. En términos gruesos puede tratarse de un dato, una información, una opinión o un conocimiento. Un segundo espacio es buscar los instrumentos más pertinentes y los mecanismos de verificación. A modo de ejemplo, una encuesta de satisfacción de usuarios puede preguntar así: "¿cuantos días transcurrieron desde que Ud. solicitó el servicio hasta que lo recibió?" o bien puede indagar de este otro modo: "Califique con nota entre 1 a 4 el tiempo de espera entre el momento en que Ud. solicitó el servicio y el momento en que éste le fue entregado, donde 1 es excesivo y 4 es aceptable".

Ambas preguntas pueden plantearse de manera conjunta y complementaria, o bien plantearse sólo la segunda pregunta. En ese caso, la respuesta puede ser contrastada con los registros de espera, por lo que la primera pregunta puede ser más bien irrelevante si se cuenta con éstos.

Lo importante es que la segunda pregunta apunta a calificar el tiempo transcurrido, es decir a entender el sentido que éste tiene para las personas y cómo ellas lo perciben. Plantear sólo la primera pregunta puede dar satisfacción a un gestor de política o a una autoridad, en el sentido de determinar que el tiempo de espera desde su perspectiva (o desde la perspectiva de la ley o de la norma) fue breve, pero de ese modo no se verá reflejado el sentir del usuario/beneficiario al respecto, lo que la hace insuficiente.

Sin duda existen diversas razones que incentivan buscar la excelencia en el diseño de los instrumentos orientados al levantamiento de opinión, información o datos, dentro de las cuales están las siguientes:

- Costo asociado a la toma de datos, información u opinión, que depende de la inversión de tiempo tanto del informante como de quien entrevista, a lo que se suman los costos de ubicación del informante y de transporte hasta el lugar de la entrevista.
- Carácter único e irrepetible del dato, información u opinión, ya que el "dato" que busca conocer el proceso de evaluación corresponde a una unidad de información existente en un momento específico del tiempo y respecto a un servicio puntual, en el marco de un conjunto de condiciones que si varían, eventualmente podrían modificar el dato en cuestión.

- Los datos son las piedras angulares sobre las cuales se realizan las evaluaciones. Por tanto, deficiencias o limitaciones en su origen tendrán efectos en las conclusiones.

Un ejemplo práctico de lo señalado son las pautas de entrevistas, el diseño de cuestionarios de encuestas y de las fichas de lectura y análisis de documentos. El proceso de diseño de los distintos instrumentos corresponde a un ámbito analítico, y donde la forma de llenarlos, poblarlos y analizarlos no necesariamente admite un único desarrollo. Así, una pregunta abierta en una encuesta puede ser analizada tanto desde una perspectiva cuantitativa como de otra cualitativa; y donde la generación de categorías es un tema cualitativo. En otra perspectiva, la lectura de documentos y sus síntesis, por ejemplo, puede analizarse de las siguientes maneras:

- Cuantitativamente: en términos de pasos para llegar alcanzar un proceso completo, o tiempo necesario.
- Cualitativamente: en términos de complejidad de los conceptos o datos que transitan en el flujo de información del proceso, o reserva requerida de los mismos (en caso de fichas clínicas o antecedentes de diagnóstico, por ejemplo).

Lo señalado devuelve hacia un punto central, que es no perder de vista el sentido de la evaluación, que no es más ni menos que mejorar los programas públicos. Un resultado grueso apunta a saber si el programa –tal como está siendo aplicado y con las condiciones de entorno que existen- genera o no los resultados para los que se diseñó.

Pero, dada la magnitud de los recursos involucrados tanto en los programas como en sus evaluaciones, debiera esperarse de estas últimas -sobro todo cuando se trata de evaluaciones en profundidad- luces sobre las distintas causalidades que explican los resultados y recomendaciones para potenciales mejoras. La exigencia previa a este segundo tipo de análisis es el desarrollo de modelos analíticos que se apoyen tanto en metodologías cuantitativas como cualitativas. Que tengan como base los datos y los bits de información, pero que también recojan opiniones, percepciones y saberes tanto de las personas directamente afectadas, como de su entorno y también, en muchos casos, de expertos que no han participado directamente en la evaluación, pero que pueden contribuir de manera valiosa a la interpretación de los datos.

e. Colaboración a nivel de la focalización

Por último cabe mencionar que la colaboración entre lo cuantitativo y cualitativo también puede realizarse en el espacio de focalización de los programas y políticas públicas, donde la capacidad de "focalizarlos" depende crucialmente de las variables con que se cuente para analizar los antecedentes y los instrumentos disponibles para acceder a dichos antecedentes. Por tanto, a nivel de conceptualización aquí existen dos esfuerzos:

- Incrementar la capacidad de detectar "variables críticas": Esto es la capacidad de identificar qué variables pueden influir en el éxito de una determinada política o programa.
- Mejorar la capacidad de acceso a "visualizar" y "registrar" estas variables críticas.

Por ejemplo, para focalizar usuarios de un programa de emprendimiento es fundamental detectar sus capacidades empresariales, y eso requiere métodos cualitativos.

3- La incorporación de los actores usuarios/beneficiarios y gestores/ejecutores

El uso de las técnicas cualitativas y cuantitativas es un espacio y un medio para el intercambio de información, antecedentes y, a partir de ello, para la construcción de opiniones y conocimiento así como para la decisión y la acción

Las preguntas que se siguen de lo dicho y que tienen relación con la aplicación de técnicas de evaluación cualitativa y cuantitativa son:

- ¿Cómo incorporar a los usuarios o beneficiarios -directos e indirectos- del programa?
- ¿Cómo incorporar a los gestores y ejecutores -directos e indirectos- del programa?

a. Relevancia de su incorporación

Dado que los programas públicos están destinados a satisfacer las necesidades de determinados usuarios/beneficiaros, con cierta cantidad de recursos, la definición de ambas variables -necesidades y recursos- debiera establecerse con el concurso de las personas a quienes los programas o servicios están destinados, lo

que entrega mayores posibilidades de generar los efectos deseados así como una mayor satisfacción objetiva y subjetiva.

Uno de los puntos centrales a resolver es encontrar la o las maneras más adecuadas para incorporar a los beneficiarios/usuarios en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de los programas públicos.

Los usuarios conocen mejor que nadie sus propias necesidades y tienen la experiencia de haber desarrollado múltiples estrategias de resolución de problemas y carencias acordes con su realidad. Por ejemplo, tienen redes de apoyo, sistemas de adquisición y consecución de bienes y servicios y mano de obra calificada para desarrollar determinados trabajos, que pueden poner al servicio del programa público, de modo que sea posible generar sinergia entre los recursos que el Estado les ofrece y aquellos que les son propios. A la vez, tienen la capacidad para determinar si el diseño de un programa público ha logrado generar esa sinergia, o si, al revés, la ha entorpecido, restando o jibarizando los recursos propios de los beneficiarios/usuarios, en lugar de potenciarlos y consolidarlos. Naturalmente, esta perspectiva implica considerarlos no como meros receptores pasivos, sino que como actores con la capacidad para comprometerse con la mejora de su calidad de vida que es a lo que finalmente apuntan, de uno u otro modo, los programas públicos. Colateralmente, esta es una forma de poner en el centro o en el foco de la evaluación al usuario, más que el producto o servicio. Además, son los propios usuarios/beneficiarios quienes pueden dar antecedentes respecto a la efectiva recepción de los servicios.

Por otra parte, quienes conocen los posibles satisfactores de estas necesidades o quienes vislumbran las formas más adecuadas de coordinar recursos para generarlos son los gestores y ejecutores de los programas públicos. Ellos son quienes se involucran en las distintas etapas de desarrollo de estos programas y tienen información y opinión respecto a los mismos. Este conocimiento -dado por el trabajo en terreno y por la experiencia- también debiese ser incorporado de manera sistemática en los procesos de evaluación.

Una forma simplificada de evaluación y rediseño de los programas puede efectuarse sólo en base a fuentes secundarias y de carácter cuantitativo. Ello podría ser pertinente para obtener resultados gruesos y en aquellas situaciones en que existen claros indicios respecto a los resultados que genera el programa en

evaluación. A modo de ejemplo, Transantiago es un programa que no logra las coberturas esperadas y cuyos resultados son pobres, por lo que pareciera no requerir la inversión de grandes recursos en su evaluación. No obstante, puede desarrollarse un estudio de caso que combine metodologías cuantitativas y cualitativas, destinado a entregar antecedentes que detecten y expliquen los errores de diseño e implementación con el objeto de obtener un aprendizaje que puede evitar importantes costos futuros.

b. La elección del Instrumento y del nivel de reflexión permitido

Los instrumentos cualitativos permiten distintos niveles de reflexión por parte del actor/agente que participa. Por ejemplo:

- La encuesta, o el espacio limitado: este instrumento permite levantar la opinión de los usuarios/beneficiarios desde la perspectiva que es relevante para el gestor o evaluador. En este caso, el usuario/beneficiario y/o el gestor/ejecutor no tienen posibilidades de "salirse del libreto" o escaparse del marco de la encuesta.
- La reflexión en solitario o la entrevista: en ella el usuario/beneficiario o gestor/ejecutor expresa su opinión sin contrastarla con otros actores y responde exclusivamente sobre la base de la información que posee a nivel individual. Cualquier respuesta que él dé estará sustentada en su particular historia de vida y obedece a su reflexión e intereses. Por tanto, es relevante conocer cuáles son los niveles de información que maneja el usuario. Es decir, desde dónde opina y cuán amplia es su óptica.
- El grupo de discusión: en este caso, se contrastan posiciones y opiniones sin que necesariamente surjan consensos. Uno de los aspectos relevantes está constituido por los temas que generan niveles de interés. En este caso, los objetivos de la política pública son los temas considerados relevantes.
- Grandes grupos o la dialéctica: acá interesa que participen usuarios/beneficiarios, gestores y decisores, es decir los actores directos y el amplio espectro de stakeholders asociados a una política pública. Es fruto de la conversación y discusión entre ellos y de su propio proceso de decisión que surge la definición de los objetivos de la política pública.

Tener presentes estas diferencias permite identificar los reales grados de libertad que otorgamos en la evaluación a los actores del programa, y sobre cuáles aspectos la entidad evaluadora permite mayores niveles de intervención.

En este sentido, los análisis cualitativos tanto de entrevistas en profundidad, focus group o grupos de discusión y técnicas de manejo de grandes grupos permiten incorporar los antecedentes que los usuarios/ciudadanos y los gestores/ejecutores tienen respecto a los programas, sus criterios de evaluación, y, en último término, pueden posibilitar el acercamiento entre el aparataje técnico institucional y la ciudadanía.

4- Ámbitos críticos: incorporación de usuarios/beneficiarios y gestores/ejecutores:

Existen ámbitos en los cuales existe una mayor urgencia por profundizar en los análisis y la colaboración entre las metodologías cuantitativas y cualitativas.

a. Definición del servicio

Las demandas de los usuarios/beneficiarios tienen un nivel de especificación y precisión posible, lo que requiere comprender que las necesidades de la población tienen una forma particular de expresarse y de ser atendidas. A modo de ejemplo, cuando las personas hablan de una casa o vivienda pueden referirse a las distintas acepciones y aspectos que involucra este concepto, que puede traducirse en cuestiones específicas como: materialidad, metraje, dotación de servicios básicos, localización, entorno. Por lo tanto, tratar de satisfacer la necesidad de vivienda o casa implica satisfacer demandas muy específicas en cada uno de estos temas. Y es en este punto donde la evaluación juega un rol central, puesto que permite levantar o recoger cuáles son los aspectos más relevantes que la vivienda debe cumplir desde el punto de vista de los usuarios, aspectos que pueden no ser vistos –o ser vistos sólo parcialmente- por parte del gestor público. Por ejemplo, la noción de comunidad, barrio, cercanía o conectividad expedita con las fuentes laborales, servicios básicos y redes sociales, entre otros. En ese contexto, pueden obtenerse resultados muy distintos si la evaluación parte con información secundaria de fuentes que han sido elaboradas para

otros propósitos, como el Censo o la Ficha de Protección Social, que si se desarrolla un instrumento ad hoc para esos fines.

Este tema es crucial, dado que determina el diseño del programa y su gestión así como los recursos que le serán asignados y la forma en que el programa será evaluado en el futuro. Por tanto, incorporar en la definición de los objetivos a los usuarios contribuye a dinamizar el diseño de los programas y a aumentar los estándares de exigencia al aparato público y a los privados que prestan los servicios.

Por su parte, los gestores/ejecutores tendrán presentes las dificultades y restricciones -institucionales, de mercado, sociales- para desarrollar las distintas mejoras o modificaciones a los programas. También pueden informar respecto a los acuerdos requeridos en términos prácticos para el desarrollo de los programas, como son la anuencia y participación activa de los Municipios y otras entidades públicas, organizaciones sociales, ONG valoradas por el entorno, por ejemplo.

Así, la definición de un servicio o programa desde un escritorio y basado sólo con fuentes secundarias -si bien es una caricatura extrema- excluye una gran cantidad y variedad de información relevante y valiosa para tomar decisiones acertadas y desarrollar evaluaciones certeras.

Por tanto, en este ámbito es recomendable involucrar -con las menores restricciones posibles- a la mayor variedad de actores. A partir de ello es factible precisar el servicio o beneficio entregado por el programa y establecer parámetros de calidad.

b. Comunicación: dar a conocer derechos y deberes

Un aspecto poco considerado en la evaluación se refiere a la comunicación de los programas y políticas públicas. Éstos se dirigen a usuarios/beneficiarios finales, y su entrega es mediada por instituciones públicas y privadas. Algunos ejemplos son la Educación, financiada por el gobierno central y provista por municipios o entidades privadas; los programas de CORFO, mediados por distintas entidades consultoras; el sistema de previsión social, llevado a cabo por las AFP; instituciones de Salud y Seguros de accidentes laborales entre otros.

La multiplicidad de actores/agentes que intervienen en la ejecución de una política o programa público busca, entre otras finalidades, proveer de competencia a los mercados, dar opciones

de elección a los usuarios y externalizar servicios que pudiesen ser provistos por el Estado. El buen funcionamiento de esta concepción o sistema de ejecución de política pública requiere de ciudadanos informados –conscientes de sus deberes y derechos, y con capacidad para ejercerlos– y de un Estado con capacidad de coerción y de convocatoria.

Por tanto, los resultados de una política pública dependen crucialmente de la información que es entregada, de cómo ésta es entendida, a quiénes es entregada y de la existencia de mecanismos simples y efectivos de control y reclamo.

c. Desagregar resultados: general y particular

Los resultados de las evaluaciones –particularmente en el caso de aquellas de impacto- emiten en general juicios globales respecto a las políticas y programas públicos.

Un aspecto que en la actualidad restringe la posibilidad de efectuar este tipo de análisis, es la dificultad efectiva para acceder a bases de datos nominadas -y que al mismo tiempo protejan la identidad de los causantes de datos- y la falta de diálogo fluido entre los distintos ámbitos de conocimiento que intervienen en la elaboración, gestión, diseño y evaluación de programas públicos.

La fluidez del dialogo está limitada, entre otros factores, por diferencias de lenguajes, objetivos y generación de confianzas. En este sentido, un aporte de las técnicas cualitativas es lograr poner en común hipótesis alternativas de evaluación de resultados.

5- Urgencia de innovar en las evaluaciones

Las políticas y programas públicos[1] constituyen los instrumentos que otorgan legitimidad a la acción del Estado y sus

1 La diferencia entre Políticas y Programa está dada por la decisión que la origina. Las políticas públicas son producto de una Ley, debiendo existir por tanto una reforma legal para su eliminación o modificación sustancial. En cambio, un Programa es creado mediante la asignación de recursos por parte de las instituciones del Estado. Las instituciones presentan distintos grados de holgura para generar estos programas, estando algunas más constreñidas que otras al presupuesto público y a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. En este sentido, los grados de libertad de los cuales disponen Ministerios y Municipalidades, por ejemplo, difieren en su naturaleza y amplitud.

instituciones. En la medida que los programas y las políticas públicas respondan a las "necesidades" o "expectativas" de los ciudadanos, gozarán de su aprobación.

La ciudadanía[1] origina exigencias de distinto tipo a los programas y las políticas públicas, que clasificamos en[2]:

- Calidad: que los productos y servicios entregados correspondan a lo prometido o esperado.
- Correspondencia en la entrega: que los productos y servicios sean entregados a la población pertinente o para la cual están destinados
- Transparencia (Información y control):
- A los ciudadanos que aportan los recursos para el funcionamiento de estos programas a través de sus aportes (impuestos) sin ser beneficiarios o usuarios directos de los mismos y que, por lo tanto, sienten el derecho a conocer respecto al uso de éstos.
- A los ciudadanos que a través de su (in)acción[3] otorgan sustento a los programas y políticas públicas, y por tanto en términos generales las legitiman.
- A los ciudadanos usuarios/beneficiarios a quienes debiese llegar el servicio/bien.

Por su parte, la gestión pública tiene como criterios de evaluación de los programas y políticas públicas su efectividad y eficiencia. Por su parte, la condición de "transparencia" está más bien vinculada a los mecanismos de control de tipo administrativo, como es la Contraloría General de la República- o de carácter político/

1 El concepto de ciudadanía es aplicado aquí en un sentido amplio, no limitado a quién participa en los procesos de votación popular.

2 Si bien las exigencias están planteadas como desde la ciudadanía, ello no omite la función que pueden cumplir como instancias intermediadoras y aglutinadoras los Partidos Políticos, Organizaciones Sociales y organizaciones en general.

3 Otorgar apoyo o sustento a un determinado Programa o Política Pública puede ser tanto a través de acciones específicas de apoyo como mediante la ausencia de acciones ("mayoría silenciosa"). En general, la inexistencia de acciones que desaprueban una política o programa público es entendida como apoyo hacia el mismo y, en el límite, como indiferencia. La lectura de la desaprobación exige de manifestaciones específicas ya sea a través de la "salida" o "voz".

ciudadano, como el Consejo para la Transparencia. Pero, en rigor, se refiere no sólo a temas de carácter administrativo y/o normativo sino que también a la información disponible de manera clara y accesible para el usuario. Porque, eventualmente pueden cumplirse todas las reglas, pero si el usuario no tiene la capacidad para comprender la información porque no maneja los códigos en los que es entregada, o si no puede encontrarla de manera expedita, la opacidad sigue imperando.

En este contexto, la evaluación de las políticas y programas públicos puede constituirse en puente o nexo entre las exigencias ciudadanas y las exigencias institucionales.

En la actualidad, la metodología para medir o valorar los resultados de una determinada intervención está centrada en los aspectos cuantitativos, mediante la utilización de una metodología de análisis de datos de tipo estadístico. Ello permite una primera aproximación evaluativa en el sentido de que permite conocer si el programa genera o no los resultados deseados o esperados. Sin embargo, dicha metodología no informará sobre las causas que han influido ni dará indicios sobre los caminos más adecuados para mejorar los resultados. Para lograr este último objetivo es necesario desarrollar un proceso que integre las distintas metodologías e instrumentos disponibles para la evaluación, y debe considerar un trabajo a nivel de meta datos. Un aporte para este tipo de análisis puede provenir de la opinión e información que tengan usuarios, ejecutores, expertos y otros participantes de los programas.

Evaluaciones en el marco de sistema DIPRES

La evaluación analizada a continuación en el marco del sistema DIPRES corresponde a "Programas de Perfeccionamiento Docente". Un aspecto positivo es que la institución mantiene disponibles los resultados de las evaluaciones en su sitio web, tanto en formato de resumen ejecutivo como de informes finales y respuestas de las instituciones evaluadas[1], lo que facilitó el desarrollo de este trabajo.

1 La dirección electrónica que permite acceder al conjunto de evaluaciones es: http://www.dipres.cl/574/propertyvalue-15504.php?rnd=0.5507&_q=offset%3D0%26limit%3D600%26cid%3D10%26pvid%3Dselforchild%3A3072%26pvid1%3Dselforchild%3A3072%26pvid2%3D3072

La documentación pública disponible de Evaluación de Impacto "Programas de Perfeccionamiento Docente, del Ministerio de Educación - Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP)" consta de cuatro documentos:

- Minuta ejecutiva elaborado por DIPRES, con 16 páginas de extensión.
- Informe Final: elaborado por la entidad consultora, con 683 páginas de extensión.
- Anexos: correspondientes a pautas de entrevistas, y grupos focales (13 páginas); uso de recursos financieros; cuestionarios y resultados por pregunta de encuesta sobre satisfacción de usuarios y un anexo metodológico. El anexo metodológico explica 256 páginas del total que tienen los anexos y trata de cuestiones estadísticas e inferencia estadística.
- Oficio de Subsecretaría de Educación con comentarios al Informe Final, de 7 páginas de extensión[1].

1- Colaboración a nivel de conceptos y sentidos

La evaluación en profundidad en comento consideró 11 programas. Éstos tenían en común la entidad encargada de su diseño y gestión, población beneficiaria y el período de aplicación. El cuadro 1 presenta una síntesis de los aspectos considerados. Dado que las evaluaciones se aplicaron a componentes de los programas, distintos componentes de un mismo programa fueron sometidos a distintos tipos de evaluaciones.

1 Este oficio de respuesta está fechado el 30 de junio de 2010 y firmado por el actual Subsecretario de Educación

Cuadro 1 Síntesis de aspectos considerados en la evaluación en profundidad	
Título de evaluación	"Evaluación en Profundidad de los Programas de Perfeccionamiento Continuo para Profesionales de la Educación del MINEDUC"
Población usuaria directa de programas	Docentes de establecimientos municipales y particulares subvencionados
Programas considerados	Pasantías nacionales
	Perfeccionamiento en áreas prioritarias de la enseñanza básica y media
	Formación continua para profesionales de la educación
	Plan de matemáticas
	Becas de especialización en los subsectores de matemáticas y comprensión de la naturaleza (hoy postítulo de mención)
	Planes de superación profesional
	Programa de perfeccionamiento en el exterior
	Programa de liderazgo educativo
	Programa de aseguramiento de los aprendizajes básicos
	Redes pedagógicas locales
	Perfeccionamiento de docentes de la enseñanza media técnico profesional
Evaluación considerada	Diseño del Programa
	Gestión del Programa
	Resultados a nivel de Producto
	Resultados Intermedios
	Resultados Finales

Un aspecto en el que la evaluación se habría visto enriquecida al utilizar técnicas cuantitativas y cualitativas enlazadas metodológicamente es en poder vincular las distintas evaluaciones consideradas. En este sentido, las evaluaciones orientadas a "Resultados" y "Gestión" comprenden aspectos cuantitativos. En los aspectos relacionados con "diseño" existe un análisis de carácter analítico.

Para generar hipótesis que relacionen los indicadores de resultado con aspectos de diseño del programa o su gestión es preciso integrar conocimiento proveniente tanto de estudios previos, como aquel que pueden entregar los propios involucrados. Ello permitiría vislumbrar los mecanismos mediante los cuales el programa "Formación continua para profesionales de la educación", por ejemplo, lograría impactar positivamente en el rendimiento

docente, el aprendizaje de los estudiantes, así como estimar el tiempo requerido, y la manera y razones por las que distintos tipos de poblaciones beneficiarias obtienen distintos resultados. Ello queda graficado en el informe de los consultores respecto a que "las deficiencias existentes en materia de política de perfeccionamiento continuo de docentes, ha creado condiciones que favorecen la generación de programas sin objetivos de mediano y largo plazo (…) una oferta de programas y componentes desarticulada, en la que no se aprecia cómo la suma y secuencia de estas acciones contribuye efectivamente al perfeccionamiento de los docentes en servicio en los ámbitos disciplinario, pedagógico y de gestión".

De ahí que sea el cuestionamiento al indicador de resultado final utilizado en la evaluación de impacto. Este indicador correspondió a la diferencia en puntajes SIMCE entre alumnos con y sin profesores que asistieron a cursos de perfeccionamiento de los programas evaluados[1]. Desarrollar estos cálculos es un proceso arduo y laborioso, que demanda tecnología (software específico), acopio de información (bases de datos de profesores, alumnos), capital humano (capacidad de procesar y analizar resultados), y donde todas estas tareas aparecen vinculadas al ámbito cuantitativo.

Sin embargo, el trabajo y los recursos involucrados en la evaluación de impacto de los programas es puesto en cuestión por los argumentos contenidos en la respuesta dada por el CPEIP al informe, en cuanto a que "los resultados del SIMCE son una consecuencia de la interacción de múltiples variables que concurren en complejas combinaciones. En consecuencia es difícil definir qué fracción del total (como varianza explicada) fue atribuible a factores exógenos y endógenos a la escuela, como también aislar aquellas variables susceptibles de incidir con algún peso en los resultados SIMCE pero que no pueden ser modificadas por la escuela". (Subsecretario de Educación Junio 2010:2)

Dicha respuesta cuestiona el indicador de impacto utilizado en la metodología de evaluación de resultados. Dicho cuestionamiento es un disenso importante y corresponde a una cuestión analítica y cualitativa. En este sentido, nos parece

1 El proceso de cálculo de estas diferencias y validez y significancia estadística de estas diferencias está explicado en el anexo metodológico reseñado, que da cuenta de la transparencia y rigurosidad con la cual la entidad evaluadora desarrolló el proceso.

importante que las metodologías de evaluación tengan grados de consenso mínimo, particularmente respecto al o los indicadores que se utilizarán para evaluar los impactos, y en general los resultados. En este punto, las metodologías denominadas cualitativas pueden generar aportes.

Ello implica genera una base común analítica respecto a los resultados posibles de alcanzar mediante un programa y su temporalidad. Quizás ello implica un esfuerzo adicional en materia de evaluación ex ante, particularmente en la etapa de diseño.

2- **Colaboración en instrumentos de levantamiento de información primaria y su análisis**

La evaluación en comento recolectó antecedentes mediante la aplicación de entrevistas, encuestas y un grupo focal.

Las entrevistas fueron estructuradas para recolectar antecedentes de funcionamiento y gestión de programas y obviaron el levantamiento de opinión, propuestas o juicios críticos. Considerando la ausencia de un modelo analítico para vincular resultados con el diseño de los programas, habría sido útil recoger antecedentes y opiniones que permitiesen validar o encontrar este tipo de relaciones. Las entrevistas tampoco permitieron indagar respecto a propuestas de mejoras al programa, y que alternativamente constituyen explicaciones posibles a la falta de resultados.

Las entrevistas se concentraron en los encargados de los programas evaluados y en representantes institucionales del nivel central (Mineduc, Dipres). Sólo dos de las 36 entrevistas se aplicaron a proveedores de los servicios de capacitación (universidades). Ello implica que existe un sesgo en la información recolectada respecto a la perspectiva desde la cual fueron contestadas las preguntas. Desde una óptica netamente funcional, ello puede ser una variable crítica por cuanto restringe y sesga los niveles de información incorporados al análisis. En este sentido, haber indagado en otros actores del sistema -como potenciales oferentes de servicios o potenciales beneficiarios sin acceso al programa- respecto a la formulación de oferta de cursos podría haber sido relevante, especialmente si consideramos que:

- Uno de los resultados de la encuesta[1] es que: existe[2] "salida" del sistema de formación/capacitación entregado por CPEIP -hay docentes que asisten a cursos con financiamiento propio- y donde la oferta de cursos que cuenta con demanda se orienta a actualización de currículum, didáctica y metodología de evaluación (Cartes y Lebert Abril 2010: 74).
- El cuestionamiento a la gestión efectuado por la evaluación donde "no se cumplen las metas anuales de producción establecidas, ya sea porque la demanda efectiva es menor que la esperada, no hay proponentes o la calidad de las propuestas es insuficiente para los parámetros establecidos por el programa" (Cartes y Lebert Abril 2010: 85).
- Aparente incompatibilidad entre el resultado analítico de la consultora en cuanto la capacidad de difusión de programas en niveles regionales[3] y evaluación positiva efectuada por usuarios/beneficiarios de programas respecto a gestión de información y el proceso de postulación[4].

La propuesta anterior habría permitido robustecer algunas conclusiones y al mismo tiempo plantear potenciales mejoras al mecanismo de diseño de los programas, desde la perspectiva de su pertinencia.

Los temas abarcados por la pauta para el grupo focal fueron

1 Cabe destacar que esta información es levantada a partir de las respuestas entregadas en una de las cuatro preguntas abiertas contenidas en el cuestionario de la encuesta aplicada a usuarios.

2 Utilizado en el sentido que Albert Hirschmann entregó al término.

3 "No obstante, se observa que hay labores asignadas a los niveles regionales o provinciales (por ejemplo, la difusión de los programas) que se agregan a las labores habituales de estas unidades, por lo que muchas veces, dada la escasez de recursos humanos de esas unidades, su realización depende de las prioridades y disponibilidad de la SEREMI o DEPROV, lo cual podría comprometer los resultados a nivel de eficacia del programa, tanto en el cumplimiento de las actividades programadas en el CPEIP como en los tiempos programados" (Cartes y Lebert Abril 2010:61).

4 Un primer aspecto está relacionado con la gestión de la información y el proceso de postulación que llevan a cabo los programas. Al respecto se observa que existe una percepción positiva sobre el quehacer de los programas del CPEIP en esta materia. Como se observa en el Gráfico Nº 1, la mayoría de los programas obtiene una nota mayor que 6 (en una escala de 1 a 7), destacando el de Perfeccionamiento en el Exterior con una nota promedio de 6,6, mientras que los programas Liderazgo Educativo y Redes Pedagógicas Locales son los peor evaluados, con una nota promedio de 5,7 en ambos casos" (Cartes y Lebert Abril 2010: 59)

las motivaciones de asistencia a cursos, perfil de participantes, aspectos positivos y críticos del programa, calificación de resultados y cambios a CPEIP. Este instrumento habría permitido abrir los espacios de discusión metodológica, pero no es claro cómo estos fueron recogidos en la elaboración de otros instrumentos (encuestas), análisis o conclusiones.

El cuestionario aplicado a usuarios/beneficarios de los programas incluyó los ejes temáticos identificación del encuestado, caracterización del programa en el cual participó, gestión de postulación e información, satisfacción de usuarios, pertinencia del programa, evaluación global, externalidades y otros perfeccionamientos. Las preguntas fueron cerradas o con escala de notas. Sus respuestas son consideradas como un resultado adicional, y no vinculado a los resultados obtenidos en aspectos relacionados, por ejemplo, con la gestión del programa.

A modo de ejemplo: Uno de los resultados en materia de gestión son cambios en los costos por hora de capacitación pagados en el tiempo por programa: Ello podría vincularse con percepción de calidad por parte de usuarios o de pertinencia del programa.

Conclusiones

Los análisis y evaluaciones de programas deben estar dotados de ciertos niveles mínimos de validez, la que proviene de la autoridad académica y del reconocimiento por parte de los propios involucrados respecto a que los indicadores de resultados reflejan la realidad compleja.

Desde esta perspectiva, parece relevante la existencia de acuerdos mínimos respecto a los indicadores de resultados y su generación. La valoración existente hoy respecto a indicadores cuantitativos sustentados en técnicas estadísticas es un camino perfectible, en la medida que logramos generar consensos respecto a indicadores, y la relación entre éstos y los programas. En esta línea, destinar tiempo y recursos a investigar respecto a indicadores de resultados alternativos es un aporte concreto que se puede esperar de las técnicas cualitativas.

Por otra parte, la incorporación de usuarios y proveedores potenciales y efectivos de servicios en las primeras etapas de las evaluaciones, con la finalidad de abrir la discusión a nuevas hipótesis

que permitan determinar mecanismos para introducir mejoras en los mecanismos de funcionamiento de los programas o en la generación de resultados aparece como una necesidad.

Quizás la preocupación por la rigurosidad numérica no ha permitido un desarrollo equilibrado respecto a la incorporación de aspectos cualitativos. Ello también es una señal para las entidades ejecutoras de los procesos de evaluación, las que dentro de un tiempo y contando con un presupuesto acotado deben dar respuestas principalmente cuantitativas.

Referencias

Cartes y Le Bert Limitada. 2010. "Informe final. Evaluación en profundidad de los programas de perfeccionamiento docente para profesionales de la educación. Ministerio de Educación (http://www.dipres.cl/574/articles-62360_doc_pdf.pdf). Consultado Octubre 2011

Cartes y Le Bert Limitada. 2010. "ANEXOS. Informe final. Evaluación en profundidad de los programas de perfeccionamiento docente para profesionales de la educación. Ministerio de Educación. Disponible en: (http://www.dipres.cl/574/articles-63354_doc_pdf.pdf) . Consultado Octubre 201

Dirección de presupuestos. 2010. "minuta Ejecutiva. Evaluación de impacto. Programas de perfeccionamiento docente para profesionales de la educación. Ministerio de Educación. Disponible en: (http://www.dipres.cl/574/articles-62359_doc_pdf.pdf). Consultado Octubre 2011

Subsecretario de Educación. 2010. Oficio 000992. Remite comentarios al Informe Final sobre Evaluación de Impacto a los Programas de Perfeccionamiento Docente". Disponible en: (http://www.dipres.cl/574/articles-62361_doc_pdf.pdf). Consultado Octubre 2011

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, División de Control y Gestión. 2009. "Metodología para la elaboración de matriz de marco lógico". Disponible en: (http://www.dipres.cl/572/articles-37369_doc_pdf.pdf) . Consultado Octubre 2011

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. Mayo 2009. "Anexo metodología de evaluación de impacto". Disponible en: (http://www.dipres.cl/572/articles-22557_doc_pdf.pdf). Consultado Octubre 2011

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, División de Control y Gestión. 2009. "Notas técnicas". Disponible en: (http://www.dipres.cl/572/articles-22557_doc_pdf.pdf). Consultado Octubre 2011

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. "Evaluación de Programas e instituciones". 2011. Disponible en: (http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-15697.html). Consultado Octubre 2011

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos."Resultado de Búsqueda de Evaluaciones". 2011. Disponible en: http://www.dipres.cl/574/propertyvalue-15504.php?rnd=0.5507&_q=offset%3D0%26limit%3D600%26cid%3D10%26pvid%3Dselforchild%3A3072%26pvid1%3Dselforchild%3A3072%26pvid2%3D3072 . Consultado Octubre 2011

El Enfoque de Género en la Evaluación de Intervenciones Sociales

Patricia Varela Pino
Núcleo de Evaluación de Políticas Públicas, Universidad de Chile
patricia.varela@gmail.com

Resumen

El presente trabajo intenta mostrar la importancia de incorporar el enfoque de género en la evaluación de las intervenciones sociales. Para ello, parte con una reseña respecto a cómo surge este enfoque en la planificación y cuáles son las miradas que han predominado, presentándose una breve discusión entre los enfoques "Mujeres en el Desarrollo" (MED) y "Género en el Desarrollo" (GED). Luego se explica el por qué evaluar con enfoque de género, para posteriormente adentrarse en el cómo hacerlo. A modo de herramientas prácticas se incorporan preguntas orientativas para una evaluación con enfoque de género en todas las etapas de la evaluación, así como también se dan ejemplos de indicadores de género. Finalmente, se presenta una síntesis de lo expuesto en el trabajo para cerrar con una breve reflexión acerca de las principales dificultades que presenta la incorporación del enfoque de género en la evaluación y de las medidas necesarias para avanzar en la real incorporación de este enfoque en la evaluación de intervenciones sociales.

Antecedentes. ¿Cómo surge el enfoque de género en la planificación?

Desde la década de los setenta, la ayuda oficial al desarrollo, encabezada por organismos internacionales y las agencias de cooperación de los países desarrollados, ha llevado a cabo diferentes iniciativas para reducir la desigualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, las iniciativas en materia de igualdad han generado resultados insuficientes y, en ocasiones, contradictorios. Esta situación se complica aún más cuando se trata de iniciativas e intervenciones de los gobiernos de los países en vías de desarrollo, pues en este caso, el género es un tema muy recientemente incorporado, por lo que su presencia aún es nula o escasa en la mayoría de los programas y proyectos.

Pero antes de continuar con este trabajo, es necesario esclarecer lo que vamos a entender por género. Se entiende por género una *categoría social que trasciende las diferencias biológicas entre los sexos y se concentra en las diferencias y desigualdades de roles entre hombres y mujeres por razones del contexto socio-económico, las condiciones históricas y políticas, los patrones culturales y religiosos de las diversas sociedades en las cuales ellos y ellas interactúan* (Ruiz-Bravo y Barrig, 1998:3).

Tal como señalan diversas autoras y autores, el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y una forma primaria de relaciones significantes de poder. Y esas relaciones de poder, en la práctica se han traducido en una desigual distribución de recursos, privilegios, oportunidades, acceso, etc., entre hombres y mujeres, la mayoría de las veces en desmedro de estas últimas.

Así, el hablar de enfoque de género en el desarrollo, y por ende, de enfoque de género en intervenciones sociales orientadas al desarrollo, implica hacerse cargo de de esas relaciones de poder y de sus consecuencias para las mujeres, para los hombres y para la sociedad en su conjunto. *Hablando metafóricamente, si las mujeres tienen que competir por los recursos del desarrollo con una mano atada atrás de la espalda, sería más eficiente, en el largo plazo, liberar sus manos antes que distribuir recursos sobre la base de cálculos que dejan intacta esta desventaja inicial* (Kabeer, en Ruiz-Bravo y Barrig, 1998:3).

Se entenderá entonces, que una intervención social posee enfoque de género cuando: a) visibiliza a las mujeres como parte de la población destinataria de las acciones; b) advierte la existencia de una situación de desigualdad entre hombres y mujeres; c) analiza que esta desigualdad es resultado de patrones culturales y prácticas institucionales que retroalimentan dicha desigualdad; d) incluye las relaciones, entre hombres y mujeres, como una expresión de la desigualdad social y como una categoría analítica y; e) actúa en consecuencia, por una razón de justicia y equidad social. Y en este sentido, es importante señalar que incorporar el enfoque de género en las intervenciones sociales no es algo meramente discursivo, sino que implica una posición teórica y metodológica que definirá las diversas partes y componentes de la intervención (Ruiz-Bravo y Barrig, 1998).

Dos grandes estrategias transversales a los Modelos de Desarrollo: MED y GED

Tal como se ha señalado, es en los años 70, a partir de la proclamación del año y de la década de la Mujer[1] , cuando se comenzó a tomar conciencia de las relaciones desiguales entre hombres y mujeres en el contexto del desarrollo. En esta década, por primera vez se comienza a visualizar la posición clave de las mujeres en el desarrollo, reconociendo que habían sido marginadas del mismo, y que para que las iniciativas emprendidas tuvieran éxito y fueran sostenibles se debía tener en cuenta, y utilizar, el trabajo y el potencial económico de las mujeres. Este primer posicionamiento se ha denominado "Mujer en el Desarrollo", más conocido como enfoque MED.

El enfoque MED es acuñado por una red de mujeres que trabajaban en el campo del desarrollo en Washington, y surgió de un fuerte cuestionamiento a la "teoría del chorreo", que postula que el desarrollo beneficia al conjunto de la sociedad. Estas mujeres

1 En el año 1975 se realizó, en Ciudad de México, la Primera Conferencia mundial sobre la condición jurídica y social de las mujeres. Esta conferencia coincidió con el Año Internacional de la Mujer de las Naciones Unidas (1975) y dio origen al mandato por el cual la Asamblea General proclamó al período 1975-1985 como el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (también llamado década para la mujer). Todo esto como respuesta a la solicitud de la Federación Democrática Internacional de Mujeres, prestigiosa Organización con status consultivo en Naciones Unidas, en nombre de millones de mujeres de todo el mundo.

mostraron que el desarrollo afecta de manera desigual a hombres y mujeres, y que en muchos casos deteriora la posición social de éstas últimas. Luego de un intenso cabildeo, estas mujeres lograron que el enfoque MED fuera adoptado por las Naciones Unidas y por la USAID como una estrategia a incorporar en su modelo de desarrollo.

Así, el enfoque MED tiene por objetivo integrar a las mujeres de una manera funcional a una estrategia de desarrollo dada, pues las ve como un recurso no aprovechado. Reconoce que el desarrollo necesita a las mujeres. Para esto pone el énfasis en el papel productivo de éstas, entendiendo su situación de subordinación por su exclusión del mercado. Tiende a considerar a las mujeres aisladamente, buscando soluciones parciales y señalando sus necesidades a través de intervenciones específicas o en proyectos con un "componente" de mujer. Estas acciones han estado mayoritariamente enmarcadas en enfoques tradicionales, reforzando los roles genéricos femeninos sin cuestionar la división sexual del trabajo, pues identifica a las mujeres como madres y esposas y las involucra fundamentalmente en políticas de bienestar social (De la Cruz, 1999).

Es importante reconocer que el enfoque MED contribuyó decisivamente en los años setenta y comienzos de los ochenta a estimular la toma de conciencia, el interés, la legitimidad y el compromiso de los organismos internacionales y nacionales que se ocupan del desarrollo respecto de las cuestiones de la mujer (FIDA, 1995:3). Sin embargo, este enfoque prontamente comenzó a ser cuestionado, gracias a la influencia de las organizaciones de mujeres y de algunas funcionarias de organismos internacionales, que comenzaron a advertir sobre lo insuficiente e inadecuado de centrarse sólo "en la mujer". Así, comienza a incorporarse en el debate la importancia de las relaciones de poder, del conflicto y las relaciones de género para entender la subordinación de las mujeres. Este debate permitió paulatinamente pasar de una concepción MED a GED[1] y definir herramientas y metodologías para la planificación (De la Cruz, 1999:1).

Las principales críticas que se hicieron al enfoque MED fueron las siguientes:

- Asignó poca atención a la participación de los hombres
- No consideró las relaciones de poder entre hombres y mujeres

1 GED es la sigla del enfoque "Género en el Desarrollo", el cual se describe más adelante.

- Dio un tratamiento aislado a la problemática de las mujeres
- Homogeneizó y esencializó a las mujeres

Estas críticas tuvieron su origen en distintas disciplinas, y especialmente en estudios de etno-historia y antropología que mostraron la variabilidad de los patrones masculinos y femeninos según el espacio y el tiempo.

De este modo, el paso del enfoque de "Mujer en el Desarrollo" (MED) al de "Género en el Desarrollo" (GED), implicó la incorporación de la categoría de género en reemplazo de "la mujer", lo cual implicaba:

- Superar las visiones esencialista y homogeneizantes de las mujeres (que hasta el momento habían sido asumidas como iguales por naturaleza, sin mediación de factores económicos, sociales, culturales, étnicos e históricos)
- Asumir la incidencia transversal de la categoría de género y su cruce con otras categorías sociales como clase, etnia, generación, entre otros[1].
- Reconocer la diversidad de realidades que viven las mujeres y la diversidad en las relaciones de género, situándolas cultural e históricamente.
- Reconocer las relaciones de poder entre hombres y mujeres
- Buscar la transformación, no sólo de las condiciones de vida de las mujeres, sino también de su posición en la sociedad
- Intentar satisfacer tanto las necesidades estratégicas de género como las necesidades prácticas2.

1 Este cruce del género con otras categorías sociales es relevante no sólo para las mujeres, sino también para los hombres. Una diferencia conceptual clave entre el enfoque MED y la categoría de género es el postulado del enfoque de la MED de que para que los hombres puedan acceder a todos los servicios y recursos de los proyectos no se requieren medidas y esfuerzos especiales. Sin embargo, la experiencia ha puesto de manifiesto constantemente que este supuesto sólo se cumple en el caso de los hombres en mejor posición económica. Por lo tanto, aunque en muchas sociedades la condición de la mujer es inferior a la del hombre del mismo nivel socioeconómico y cultural, muchos hombres pobres también están desfavorecidos de varias maneras en relación con otros hombres más adinerados y no tienen acceso a muchos de los servicios y recursos de los proyectos. Así, el análisis basado en el género puede ser objetivo y poner de manifiesto en cada caso la situación real de los géneros, lo cual permitirá adaptar el diseño de los proyectos a las necesidades y la condición real de los hombres y las mujeres del grupo-objetivo. (FIDA, 1995:3)

2 Moser realiza la distinción entre "necesidades prácticas de género" y "necesidades estratégicas de género". Las necesidades prácticas son las necesidades que las mujeres identifican en virtud de sus roles socialmente aceptados por la sociedad

En definitiva, el enfoque GED vino a mostrar que la categoría de género no se refiere a hombres y mujeres como entidades aisladas, sino a la relación entre ambos, al modo en que estas relaciones se construyen socialmente, y en cómo afectan a unos y otras.

El enfoque MED permitió posicionar a las mujeres en las discusiones y las iniciativas de desarrollo, y ha sido más popular (que el GED) ya que es menos desafiante y es más fácil de comprender y ejecutar. Pero resulta insuficiente para la búsqueda del desarrollo democrático y equitativo. El GED por el contrario ha encontrado más resistencias, pues resulta más amenazante y confrontacional al partir de la premisa de que el tema de fondo es la subordinación y la desigualdad, y que el camino para superarlas es el empoderamiento de las mujeres.

El enfoque de género en la evaluación de intervenciones sociales

Dado que el objetivo principal de las intervenciones sociales es mejorar la calidad de vida de la población, el evaluar en qué medida las acciones emprendidas han provocado un cambio en la posición de las mujeres, en las relaciones de género o en los patrones tradicionales de masculinidad, nos permite identificar los aspectos dinámicos de avances así como los factores que retrasan los cambios. La importancia del enfoque de género en la evaluación de las intervenciones radica en que nos permite observar los efectos de éstas en las personas de carne y hueso, identificando las necesidades y logros obtenidos para hombres y mujeres en concreto. Nos acercamos así a una visión del desarrollo a escala humana donde

(...) Las necesidades prácticas de género no desafían las divisiones del trabajo por género o la posición subordinada de las mujeres en la sociedad, aunque surgen de ellas. Estas necesidades son una respuesta a la necesidad percibida inmediata, identificada dentro de un contexto específico. Son de naturaleza práctica y a menudo están relacionadas con la inadecuación de las condiciones de vida. Mientras que las necesidades estratégicas, son las necesidades que las mujeres identifican en virtud de su posición subordinada a los hombres en su sociedad (...) Se relacionan con las divisiones del trabajo, del poder, y del control por género y pueden incluir asuntos como los derechos legales, la violencia doméstica, la igualdad en el salario y el control de las mujeres de su propio cuerpo. Satisfacer las necesidades estratégicas de género ayuda a las mujeres a lograr una mayor igualdad. También cambia los roles existentes y por ello desafía la posición subordinada de la mujer. (Moser, 1995:68-69)

el desarrollo implica no sólo crecimiento económico sino también democracia, ciudadanía y equidad. (Ruiz-Bravo y Barrig, 1998)

Enfoques MED y GED en la evaluación con perspectiva de género

Si las desigualdades entre hombres y mujeres aparecieron en las discusiones sobre desarrollo recién en la década de los 70, la incorporación del enfoque de género en la evaluación de programas y políticas de desarrollo es aún más reciente. *La evolución de la propia disciplina de la evaluación, el avance hacia un concepto más multidimensional del desarrollo y, con ello, la inclusión de los temas de igualdad de género en la agenda de cooperación han provocado que todo el trabajo sobre «evaluación y género» se encuentre en las últimas dos décadas* (Espinosa, 2010:3).

En los últimos años, la evaluación en general ha comenzado a visualizarse como una herramienta de gran potencial para el aprendizaje, la mejora y la rendición de cuentas en materia de proyectos y programas sociales. Y en esta misma línea, la evaluación con enfoque de género también ha empezado a concebirse como un instrumento fundamental para asegurar una ayuda de calidad que promueva, en efecto, la igualdad entre hombres y mujeres.

Sin embargo, a pesar de esta mayor demanda evaluativa, la relación entre género y evaluación está todavía poco desarrollada, sistematizada y estructurada. El hecho de que tanto género como evaluación constituyan dos temas relativamente recientes y, en ocasiones, de limitada prioridad, ha provocado que sean escasos los aportes teóricos al respecto. *En efecto, es reducido el número de artículos y referencias académicas sobre esta temática. Las principales contribuciones provienen, por el contrario, de metodologías generales de evaluación, de marcos de planificación sensibles al género, de estudios específicos sobre la práctica evaluativa y de documentación gris de agencias donantes y otros agentes de cooperación* (Espinosa, 2010:3).

Ahora bien, pese a la escasez de material teórico sobre género y evaluación, la práctica evaluativa no ha estado ajena a la discusión de los enfoques MED y GED en el marco de las iniciativas de desarrollo. *Pese a que todas las evaluaciones que atienden a la desigualdad entre hombres y mujeres suelen etiquetarse como «evaluaciones de género», en la praxis evaluativa también se pone de manifiesto la convivencia de dos grandes enfoques: el «enfoque Mujeres en el Desarrollo» (MED) y el «enfoque Género en el Desarrollo» (GED)* (Espinosa, 2010:2).

La diferencia entre una evaluación con enfoque MED y otra con enfoque GED, es que la primera centra su análisis sólo en la participación de las mujeres en los beneficios de la iniciativa a evaluar, mientras que la segunda va un paso más allá, focalizándose en las diferentes dimensiones estructurales que (re)producen las desigualdades de género. *En concreto, las evaluaciones con «enfoque MED» se interesan principalmente por valorar la situación de las mujeres antes, durante y después de la acción de desarrollo así como su participación en la misma. Consideran que si se consigue integrar a las mujeres en el desarrollo, la desigualdad entre hombres y mujeres desaparecerá y, en esta línea, sitúan a las mujeres como «grupo especial» de análisis* (Espinosa, 2010:3).

Las evaluaciones con enfoque de género buscan conocer las consecuencias que tienen las intervenciones tanto para los hombres como para las mujeres. Para ello, parten de la premisa de que toda intervención afecta las actividades diarias, los recursos disponibles, las funciones y responsabilidades, las oportunidades y derechos efectivos de las personas destinatarias y, por ello, ésta debe ser evaluada desde el punto de vista de los efectos (esperados y no esperados, positivos y negativos) que produce en las vidas de los hombres y las mujeres. Tal como ya se ha señalado en reiteradas ocasiones, no se trata sólo de hacer partícipes a las mujeres en los procesos de desarrollo ni de estudiar los avances en la situación de las mujeres, sino de analizar las diferentes situaciones de partida de hombres y mujeres así como los efectos diferenciados de las políticas en ambos sexos.

En este sentido, las diferencias entre los enfoques MED y GED hacen referencia tanto a la finalidad y el objeto de evaluación como al tipo de criterios de valor, preguntas e indicadores de evaluación, que se derivan de la propia concepción de la desigualdad de género. Estos rasgos específicos de cada tipo marcan el abordaje metodológico, el tipo de análisis y recomendaciones generadas así como su potencial uso. (Espinosa, 2010:3-4).

El enfoque GED comenzó a utilizarse en evaluación a finales de la década de los noventa como efecto, en parte, de su reconocimiento como enfoque de análisis y trabajo en la Conferencia de Beijing[1]. Desde entonces, la perspectiva de género ha estado

1 En 1995 se celebró en Beijing, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Allí, las representantes de 189 gobiernos adoptaron la Declaración y Plataforma de

presente en la evaluación de intervenciones específicas de mujeres o bien en intervenciones con un claro componente de género, llamadas políticas de transversalidad o políticas de empoderamiento. Además, ha constituido la base de la evaluación de impacto de género desarrollada en los últimos años. Sin embargo, el enfoque MED sigue predominando cuando se evalúan cuestiones de género, y el uso del enfoque GED en la evaluación de todo tipo de intervenciones de desarrollo sigue siendo aún bastante reducido. (Espinosa, 2010).

De aquí en adelante, este trabajo se posiciona desde el enfoque GED, de modo que las referencias, los ejemplos, etc., estarán sustentados en los postulados de dicho enfoque.

¿Por qué evaluar con enfoque de género?

Las diferentes experiencias en intervenciones con enfoque de género han puesto de manifiesto que la evaluación constituye una herramienta fundamental para asegurar que dicho enfoque no se pierda en el proceso de implementación, así como también para extraer conclusiones que impulsen la mejora continua de las intervenciones y la rendición de cuentas en materia de género. En concreto, la evaluación con enfoque de género, en contraposición a los modelos de evaluación tradicionales y predominantes, que no incluyen al género como categoría de análisis, constituye un instrumento clave para medir las transformaciones en las relaciones de género, y para impulsar una real igualdad entre hombres y mujeres.

Acción de Beijing, que está encaminada a eliminar los obstáculos a la participación de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada. Además, se definió un conjunto de objetivos estratégicos y explica las medidas que deben adoptar a más tardar para el año 2000 los gobiernos, la comunidad internacional, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado para eliminar los obstáculos que entorpecen el adelanto de la mujer, enfocándose a doce áreas de especial preocupación. Estas doce áreas fueron: 1- La pobreza que pesa sobre la mujer, 2- El acceso desigual a la educación y la insuficiencia de las oportunidades educacionales, 3- La mujer y la salud, 4- La violencia contra la mujer, 5- Los efectos de los conflictos armados en la mujer, 6- La desigualdad en la participación de la mujer en la definición en las estructuras y políticas económicas y en el proceso de producción , 7- La desigualdad en el ejercicio del poder y en la adopción de decisiones, 8- La falta de mecanismos suficientes para promover el adelanto de la mujer, 9- La falta de conciencia de los derechos humanos de la mujer internacional y nacionalmente reconocidos y de dedicación a dichos derechos, 10- La movilización insuficiente de los medios de información para promover la contribución de la mujer a la sociedad, 11- La falta de reconocimiento suficiente y de apoyo al aporte de la mujer a la gestión de los recursos naturales y a la protección del medio ambiente, y 12- La niña.

Además, este tipo de evaluaciones, aparte de tener como finalidad el aprendizaje y la rendición de cuentas sobre los avances y retos en materia de género, también persigue que la población beneficiaria, mujeres y hombres, tengan más control y capacidad de decidir sobre las decisiones que les afectan directamente. Es por ello que las evaluaciones con enfoque GED poseen un fuerte componente de empoderamiento.

¿Cómo evaluar con enfoque de género?

La evaluación con enfoque GED, en tanto que busca conocer las causas estructurales de la desigualdad entre mujeres y hombres en el contexto de la intervención, se apoya en el "análisis de género" como marco analítico de referencia (Espinosa, 2010:6). En este punto, es importante señalar que dicho análisis de género debe estar presente de forma sistemática en todo el proceso evaluativo, desde la concepción de la intervención hasta la evaluación de sus resultados e impacto.

Los proyectos o intervenciones tienen un ciclo que se retroalimenta permanentemente; y esta retroalimentación es precisamente el sustento de la evaluación. En lo que se conoce como el ciclo del proyecto se identifican diferentes momentos que aunque conectados entre sí, merecen un tratamiento específico (Ruiz-Bravo y Barrig, 1998:32). Esto supone mirar desde una perspectiva de género las dimensiones o criterios a evaluar, las preguntas de evaluación y los indicadores para cada uno de los momentos de la intervención. Por otra parte, también supone adaptar las propuestas metodológicas y técnicas a las especificidades de género así como asegurar que la difusión de los resultados llega tanto a mujeres como a hombres y su utilización en pro de la igualdad de género (Espinosa, 2010).

Espinosa (2010) señala que, según los estándares internacionales, el análisis de género implica considerar, en todas las fases de la evaluación, un conjunto de factores o dimensiones que se manifiestan tanto en la familia y la comunidad como en el mercado y el Estado, y que explican la desigualdad estructural de género. Estas dimensiones del análisis de género son:

- La condición y posición de la mujer.
- Los cambios en la división del trabajo.
- El acceso y control de recursos económicos y sociales, como por ejemplo, la educación.
- La disponibilidad de tiempo para las mujeres.
- La toma de decisiones (en las diferentes facetas de su vida, incluida su vida sexual y el manejo de su cuerpo).
- La participación social y política.
- La valoración social.
- La autoestima y el autoconcepto.
- La negociación y relaciones de pareja.

De forma paralela a este conjunto de dimensiones, el análisis de género ha puesto de manifiesto la fuerte interrelación entre la desigualdad de género y otras formas de desigualdad. La desigualdad que sufren las mujeres respecto a los hombres se acentúa o suaviza dependiendo de su intersección con otras formas de desigualdad, tales como la etnia, el nivel socioeconómico, el grupo etario al que se pertenece, etc. En este sentido, la desigualdad de género debe entenderse dentro de un marco de desigualdades múltiples.

Debido a todo lo anteriormente expuesto, la incorporación del análisis de género en los procesos de evaluación implica apostar por *una dinámica que conlleva una transformación de la propia filosofía de la evaluación y que ha de generar adaptaciones de las herramientas y procesos evaluadores* (Gonzalez y Murguialday en Espinoza, 2010:7).

A continuación, se presentan una serie de preguntas orientadoras para la evaluación de cada una de las etapas de una intervención[1], partiendo desde el momento previo al diseño, en el cual se encuentran las concepciones teóricas que subyacen al proyecto y que definen, en gran medida, el tipo de proyecto, la estrategia y la metodología a seguir.

Evaluación de la concepción de la intervención

La concepción de la intervención es el primer momento a evaluar. Es de suma importancia incorporar la evaluación de este momento, pues es a partir de las concepciones teóricas, que luego se definirán el diseño, la estrategia y la metodología a emplear.

1 Las preguntas orientadoras que se presentan han sido extraídas en gran parte de Ruiz-Bravo y Barrig, (1998). Las demás han sido creadas por la autora en base a la revisión bibliográfica realizada.

En esta primera etapa, la evaluación determinará cuál es el enfoque teórico que la intervención tiene tanto en referencia a la estrategia de desarrollo (MED o GED) como a las relaciones de género. Algunos ejemplos de preguntas guías para este momento pueden ser:

- ¿Se define en la intervención como un problema y eje de diferenciación social las relaciones de género?
- ¿Se entiende que trabajar con mujeres no necesariamente implica trabajar desde un enfoque de género? ¿Cómo se define el concepto de género, relaciones de género y cómo se plantea su relación con la intervención?
- ¿Se plantea la relación que existe entre un patrón de relaciones de género inequitativo y el contexto social y cultural que lo construye y desarrolla?
- ¿Se considera necesario, importante y prioritario que estos patrones de diferenciación, desigualdad y poder sean modificados?
- ¿Se considera que la pobreza, y los problemas sociales en general, afectan de manera diferente a varones y mujeres por los patrones de ordenamiento y jerarquización social basados en el género?
- ¿Se considera que mujeres y hombres son "socializados" en patrones de identidad de género que resultan perjudiciales para su desarrollo personal, su autonomía, su posición social, su acceso a recursos, su acceso a derechos, y en general a la ciudadanía y la democracia?

Evaluación del diagnóstico

Antes de planificar cualquier tipo de intervención, es necesario realizar un diagnóstico de la situación en la cual se va a intervenir. El diagnóstico ayuda a identificar situaciones y problemas, los factores causales e implicados, y por sobre todo, ayuda a conocer a la población objetivo y su contexto.

El enfoque de género en esta etapa permitirá conocer la forma en que se relacionan hombres y mujeres, qué desigualdades existen por motivos de género, de qué modo se expresan estas desigualdades, cuál es la situación de las mujeres, cómo están posicionadas social, económica y políticamente, etc. Algunas posibles preguntas para evaluar esta etapa son:

- ¿Qué actividades realizan hombres y mujeres?, ¿cómo se expresa la división sexual del trabajo?, ¿participan las mujeres del trabajo remunerado?, ¿en qué espacios y en qué condiciones?
- ¿Cuáles son las características de la población femenina y masculina (edad, nivel de escolaridad, ocupación, etc.)?
- ¿Cómo es la composición familiar?, ¿cuál es la cantidad de hogares con jefatura femenina?, ¿cuál es la incidencia de la violencia de género al interior de los hogares?
- ¿Cuáles son las organizaciones sociales, comunitarias y/o productivas existentes?, ¿hombres y mujeres participan en ellas de manera igualitaria o diferenciada?, ¿hay mujeres en roles de liderazgo?, ¿existen organizaciones de mujeres?

Evaluación del diseño de la intervención

Una vez analizadas las concepciones teóricas y la información obtenida del diagnóstico, es posible comenzar el análisis de la manera en que la teoría y la información se han operacionalizado en los diferentes momentos y dimensiones de la intervención.

El siguiente paso es la evaluación del diseño. El diseño de una intervención es clave, pues en él se plantean los ejes de trabajo y los objetivos que se esperan alcanzar, se define la metodología y las actividades a realizar. Se presentan preguntas orientadoras para cada uno de esos elementos:

Los objetivos

Para que una intervención tenga realmente enfoque de género, éste debe plasmarse en los objetivos. Es así que las preguntas que, desde una mirada de género, debe hacerse en relación con los objetivos son:

- ¿Se propone el proyecto mejorar la condición y la posición de las mujeres?
- ¿Se identifican objetivos referidos a cambios en las relaciones de género?
- ¿Se identifican objetivos referidos a autonomía, empoderamiento, visibilización o valoración de las mujeres?
- ¿Existe reconocimiento de la existencia de problemas específicos de mujeres y/o varones que son resultado de las relaciones de género existentes? ¿Se busca actuar sobre estos problemas?

- ¿Existen objetivos orientados a lograr una mayor participación social de las mujeres?
- ¿Existen objetivos referidos a los varones en tanto género masculino? '¿Se trata de incorporar a los varones en proyectos tales como salud y educación, tradicionalmente dirigidos sólo a mujeres?
- ¿Existen objetivos referidos a cambios en actitudes y creencias machistas que denigran a las mujeres?

Las actividades

En relación a las actividades planificadas, es necesario al menos preguntarse:

- ¿Existe relación entre las actividades y las habilidades, necesidades y características de las mujeres?
- ¿Las actividades liberan tiempo o ahorran tiempo a las mujeres?, ¿se ha valorizado el tiempo de las mujeres en todas las actividades (por ejemplo valorizando actividades de voluntariado realizadas por ellas)?
- ¿Se visibilizan todas las actividades realizadas por las mujeres para el desarrollo exitoso de la intervención? (muchas veces las mujeres contribuyen a las intervenciones realizando trabajo doméstico y/o de cuidado, como limpieza, cuidado y atención de personas, cocina, etc., sin embargo estas actividades suelen invisibilizarse y no incorporarse ni en la planificación, ni en los informes, ni en los productos de la intervención)
- ¿Las actividades promueven la participación de hombres y mujeres por igual?, ¿existen actividades que reproduzcan los roles tradicionales de género o por el contrario las actividades buscan "desarmar" los roles tradicionales?

La metodología

Diversas autoras y autores, señalan que una intervención con enfoque GED debe incorporar la participación de la población beneficiaria en todas sus etapas. Esto tiene sentido en tanto que, como se ha señalado, dicho enfoque es intrínsecamente empoderante y con vocación de transformación social. Es por lo anterior, que la metodología de la intervención debe ser eminentemente participativa, velando por la participación igualitaria de hombres y

mujeres. Algunas preguntas para evaluar estos aspectos pueden ser:

- ¿La metodología propicia la participación de hombres y mujeres por igual?
- ¿Se han generado las condiciones para que hombres y mujeres puedan participar? (horarios, épocas del año, lugares, etc.).
- ¿Los materiales son adecuados a las características económicas, culturales, educacionales, etc., de hombres y mujeres?
- ¿Las técnicas utilizadas en los talleres, las capacitaciones, las reuniones, etc., son las adecuadas para las características económicas, culturales, educacionales, etc., de hombres y mujeres?
- ¿El lenguaje utilizado por el personal de la intervención es accesible para hombres y mujeres?
- ¿El material de capacitación y los/as relatores utilizan un lenguaje inclusivo?
- ¿Cuál es el nivel de la participación?, o en otras palabras, ¿la participación de hombres y mujeres es vinculante?

Evaluación de la implementación de la intervención

Luego de evaluar el diseño, es necesario evaluar la forma en que se ha implementado la intervención. Algunas preguntas para evaluar el enfoque de género en esta etapa son:

- ¿Los horarios en que se realizaron las actividades facilitaron la participación de hombres y mujeres?, ¿las mujeres o los hombres quedaron marginadas/os de alguna(s) actividad a causa de no haber podido compatibilizar horarios con sus actividades cotidianas?
- ¿Durante la realización de las actividades se propiciaron relaciones igualitarias entre hombres y mujeres?
- ¿Existen aprendizajes en materia de igualdad de género?
- En los momentos en que se tomaron decisiones referentes a la intervención, ¿se consideró la opinión de hombres y mujeres?, ¿los espacios de decisión contaban con representantes hombres y mujeres?
- ¿Se identificaron y/o formaron mujeres líderes durante la intervención?

Evaluación del Impacto de la intervención

Y finalmente, se evalúan los resultados y el impacto de la intervención en hombres y en mujeres. Es importante tener presente que si el enfoque de género no ha estado presente en las etapas anteriores difícilmente existirán resultados positivos en cuanto al avance hacia la igualdad entre hombres y mujeres. Y si los hay, éstos no serán lo suficientemente profundos y sostenibles.

Algunas preguntas para evaluar los resultados y el impacto de la intervención en la situación de las mujeres y en las relaciones de género son:

- ¿Cómo ha contribuido el proyecto a mejorar la condición y posición de las mujeres?
- Respecto a la información del diagnóstico, ¿ha mejorado la posición de las mujeres en ámbitos tales como: educación, violencia, trabajo, recursos etc.?
- ¿Ha cambiado la valoración social que se tenía de las mujeres antes de la intervención?
- ¿Se ha avanzado en una mayor autonomía de las mujeres?
- ¿Se ha avanzado en un mayor empoderamiento de las mujeres?
- ¿Se han transformado las relaciones de género luego de la intervención?, ¿cómo se manifiestan estas transformaciones?

En general, un análisis de género base para la evaluación de intervenciones sociales, deberá considerar en qué medida la intervención ha trabajado en determinadas áreas referentes al género, y deberá identificar los resultados que en estos aspectos ha provocado en las mujeres, los varones así como en las relaciones entre ambos. Para una evaluación completa y exhaustiva de los aspectos de género, se recomienda utilizar las esferas ya señaladas anteriormente, a saber:

- Condición y posición de la mujer
- Cambios en la división del trabajo. Actividades económicas
- Acceso y control de recursos económicos y sociales, como por ejemplo educación.
- Disponibilidad de tiempo para la mujer
- Toma de decisiones (en las diferentes facetas de su vida, incluida su vida sexual y el manejo de su cuerpo).

- Participación social y política.
- Valoración social.
- Autoestima, autoconcepto.
- Negociación y relaciones de pareja

Por otro lado, en cuanto a las dimensiones o criterios de evaluación, de acuerdo con Sierra una evaluación con perspectiva de género necesita de una reinterpretación de los criterios de evaluación que permita un análisis menos centrado en la acción y más centrado en las personas y sus procesos (Espinoza, 2010:7-8). De este modo, los criterios técnicos clásicos de la evaluación deben ser reformulados, de modo que tengan presentes las estructuras sociales, económicas y políticas que generan la desigualdad de género. A continuación se expone un redefinición de estos criterios clásicos, esta vez con la incorporación del enfoque de género[1]:

- Eficacia: Relación de los objetivos de la intervención con los resultados considerando los beneficios alcanzados por hombres y mujeres, sin analizar los costes en los que se incurre para obtenerlos.
- Eficiencia: Valoración de si los resultados vinculados a la igualdad de género han sido logrados a un coste razonable y de si los beneficios tienen un coste equitativo y ha sido asignados equitativamente.
- Pertinencia: Adecuación de los objetivos de la intervención con los problemas y desigualdades de género de la población y del entorno donde ésta se ejecuta. Se han de tener presente los diferentes problemas y necesidades de hombres y mujeres. Igualmente, ha de valorarse si la metodología adoptada por la intervención ayuda a las mujeres a percibir las limitaciones que ellas mismas se imponen y a superarlas.
- Impacto: Contribución de la intervención a la política más amplia de igualdad de género, a los objetivos sectoriales de igualdad y al avance hacia la igualdad a largo plazo.

1 Esta reformulación ha sido extraída de Espinosa (2010), quien a su vez la ha extraído de Lara González y Clara Murguialday Evaluar con enfoque de género en Irene López y Beatriz Sierra, Integrando el análisis de género en le desarrollo. Manual para técnicos de cooperación, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 2001; y Beatriz Sierra, «Criterios para la evaluación con perspectiva de género».

– Sostenibilidad o viabilidad: Alcance de logros relevantes en materia de igualdad de género que serán mantenidos después del período de intervención. Hace referencia a la apropiación de la intervención por parte de mujeres y hombres; a la consideración de las necesidades estratégicas de género a lo largo de la intervención; y a la construcción de capacidades para sostener los efectos de ésta.

Además de estos cinco criterios clásicos, se propone incorporar uno nuevo:

– Calidad de la participación: Como ya se ha señalado, la participación de hombres y mujeres en las distintas etapas de la intervención es fundamental, sin embargo, la presencia de mujeres no asegura que sus necesidades y sus opiniones sean efectivamente integradas, ni que se fomente su mayor autonomía y empoderamiento. Entonces, la calidad de la participación hace referencia al grado en que la «participación de mujeres y hombres acompañan procesos que conducen a una mayor igualdad en sus condiciones de vida y su posición relativa». La participación puede ir desde la simple recepción pasiva a la constitución como grupo que identifica sus necesidades y planifica soluciones (Espinosa, 2010:9).

Con respecto a la participación, es importante señalar que si bien es útil e importante que las evaluaciones de las intervenciones tengan un carácter participativo, para que sean realmente significativas y útiles es necesario capacitar adecuadamente a los beneficiarios y beneficiarias. Dicha población *debe estar en condiciones de evaluar hasta qué punto las actividades de la intervención han satisfecho sus necesidades reales y han obtenido otros beneficios y capacidades que les permitan mejorar su situación y satisfacer sus necesidades en el futuro. Este tipo de evaluación es un indicador del desarrollo, y los proyectos deben contener disposiciones especiales para que los beneficiarios puedan evaluar esos aspectos* (FIDA, 1995:10).

Los indicadores de género: un instrumento clave para la evaluación

¿Qué son los indicadores de género?

Los indicadores reciben su nombre porque indican o son indicios de otras variables más generales. Por ello, de su presencia se puede inferir la concurrencia de dichas variables más abstractas de las que son signo y con las que están relacionados. Entonces, es posible decir que el indicador es una característica observable de un fenómeno de carácter más general.

Para las distintas etapas de una intervención, los indicadores son necesarios porque las intervenciones tienen objetivos que se refieren a aspectos generales y abstractos que no pueden observarse directamente en la realidad. Por ello, es necesario descomponer los conceptos más generales en características observables y es por eso que se requiere formular indicadores a partir de los cuales sea posible observar y analizar si el fenómeno que se ha previsto está ocurriendo o no. (Ruiz-Bravo y Barrig, 1998)

Los indicadores son también parámetros específicos y verificables de los cambios producidos como consecuencia de una actividad, y tienen por finalidad comparar objetivamente los resultados con una meta o parámetro preestablecido. Es decir, *los indicadores sirven de patrón para medir, evaluar o mostrar el progreso de una actividad, respecto a las metas establecidas (resultados esperados), en cuanto a la entrega de insumos (indicadores de insumos), la obtención de productos y el logro de sus objetivos (indicadores de efecto e impacto)*. (Ruiz Bravo y Barrig, 1998:17)

En definitiva, los indicadores se pueden definir también como los elementos o factores específicos cuya medición facilitará la comprobación de los cambios o la generación de los resultados esperados de un programa o proyecto. Los indicadores proporcionan una escala con la que se puede medir un cambio. (Ruiz Bravo y Barrig, 1998:18)

En concordancia con lo anterior, para la evaluación con enfoque de género, es fundamental diseñar indicadores de género que permitan observar, en datos concretos, los cambios producidos por el desarrollo de las actividades de la intervención en los aspectos referidos a las identidades y las relaciones de género. Uno de los

problemas más frecuentes es justamente que cuando se evalúa proyectos desde un enfoque de género en la mayoría de los casos, no existen indicadores que permitan observar las modificaciones que se han producido en la vida y en las relaciones de los hombres y mujeres con los que trabajan (Ruiz Bravo y Barrig, 1998).

Pero, ¿qué son exactamente los indicadores de género?. Son indicadores que miden, de forma específica, cómo la acción de desarrollo promueve la igualdad de género o, en otras palabras, cómo impulsa el cambio en la situación y posición de mujeres y hombres y en las relaciones de género (Espinosa, 2010:10).

Afortunadamente, existe un amplio trabajo metodológico al respecto, y se cuenta con relevantes aportes de diferentes agencias internacionales así como de determinados centros de investigación. Por el contrario a lo que se observa de manera general en la evaluación con enfoque de género, los indicadores de género son un área muy desarrollada en lo que respecta a evaluación de políticas de desarrollo, y esto se explica por dos factores principales: *a escala macro, la elaboración de índices de género por parte de Naciones Unidas y el establecimiento de objetivos e indicadores de género en la agenda internacional de desarrollo, y en concreto los Objetivos del Milenio; y, a escala micro, el énfasis en los «indicadores objetivamente verificables» que, de acuerdo con el Enfoque del Marco Lógico, constituye un elemento central en toda matriz de planificación* (Espinosa, 2010:10-11).

En evaluación, la función principal de los indicadores de género es ayudar a explicitar, en el ámbito concreto de actuación, las manifestaciones concretas de la desigualdad de género que quedan con frecuencia invisibilizadas en los indicadores tradicionales. Para ello, la definición de indicadores se apoya en las dimensiones de análisis de género que ya se han señalado, en los diferentes tipos de cambio en las relaciones de género y en los distintos niveles de actuación, tomando siempre como referencia las características específicas de la intervención ha evaluar y de su población objetivo.*En esta línea, los indicadores de género proporcionan siempre información desagregada por sexo y, si es posible, por edad, niveles socioeconómicos, educativos, colectividades étnicas, entre otras variables, de cara contar con más información sobre los distintos sectores de la población* (Espinosa, 2010:11).

Por otra parte, siendo coherentes con el carácter participativo y empoderante de las evaluaciones con enfoque de género, muchas

autoras sugieren que los indicadores sean formulados de forma participativa, asegurando una implicación activa de mujeres y hombres, para que ambos se apropien del proceso evaluativo (Espinosa, 2010)

Tipos de indicadores de género según tipo de evaluación

A continuación, se presentan los principales tipos de indicadores de género para evaluar una intervención o proyecto, pero es importante señalar que esto no significa que los equipos planificadores o ejecutores no puedan formular otros con el fin de monitorear y evaluar de mejor manera una intervención determinada.

Indicadores de Proceso: reflejan las actividades y recursos destinados a una intervención; indican el proceso de su implementación y sirven para el seguimiento.

El seguimiento se constituye en un medio para monitorear la implementación de una intervención y para detectar los cambios parciales que se registran en el camino para lograr los resultados esperados. Así, los indicadores de proceso constituyen un buen punto de partida para ir midiendo la aceptación de la intervención y sus obstáculos. La identificación de estos últimos permitirá a los operadores flexibilizar su planificación y, posiblemente, introducir en la intervención actividades y/o estrategias no previstas (Ruiz Bravo y Barrig, 1998).

Un aspecto importante en el seguimiento es la delimitación de los datos requeridos. Estos no pueden ser un listado interminable que luego no serán de utilidad: se debe por el contrario traducir los objetivos en variables operativas y formular indicadores concretos para éstas. Ciertamente, procesos de cambio en las relaciones de género requerirán en muchas oportunidades, indicadores cualitativos que pueden ser difíciles de establecer si previamente no se partió de un buen estudio de base o diagnóstico (Ruiz Bravo y Barrig, 1998:36).

Algunos ejemplos de indicadores de proceso son:

- Número de reuniones o talleres de la intervención y asistencia de hombres y mujeres.
- Número de actividades formativas y asistencia a éstas por hombres y mujeres.
- Porcentajes de deserción de hombres y mujeres a las actividades de capacitación.

- Número y ejecución de propuestas para alivio de la carga doméstica
- Número de actividades orientadas a empoderar a las mujeres, etc.

Indicadores de resultado: son los indicadores que miden resultados intermedios que surgen de la combinación de productos y servicios ofrecidos por una intervención. Son útiles para evaluar una intervención cuando está en marcha o cuando éste se completó (Ruiz Bravo y Barrig, 1998).

Ejemplos de indicadores de resultados son:

- Presencia de mujeres en las organizaciones sociales y comunitarias, cooperativas y otros.
- Participación paritaria de hombres y mujeres en la información y ejecución del proyecto.
- Distribución del ingreso al interior de la unidad doméstica y su destino.
- Se incrementa el acceso de las mujeres al servicio de salud.
- Ampliación de la cobertura de servicios de salud para las mujeres.
- Disminución de enfermedades más frecuentes de las mujeres.

Indicadores de Impacto: están referidos a los efectos a largo plazo de una intervención, juzgados por los cambios producidos en las condiciones de vida de la población beneficiaria. A menudo los indicadores de impacto no pueden ser verificados sino al cabo de algún tiempo (3 a 5 años) después de concluida la intervención, lo cual se constituye en una traba para la evaluación, más aún cuando se trata de modificar actitudes y patrones culturales respecto de las relaciones entre hombres y mujeres. Además, el impacto producido por una intervención, al ser medido en un plazo largo no puede aislarse por completo de un conjunto de otros factores extra-intervención que pueden confluir en el éxito del mismo (Ruiz Bravo y Barrig, 1998).

Algunos ejemplos de indicadores de género para medir el impacto de una intervención son:

- Mejores condiciones de vida de hombres y mujeres de la población destinataria
- Igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres

en lo que se refiere a acceso a recursos económicos y sociales.
- Mayor participación de las mujeres en las organizaciones de la comunidad y presencia activa en las instancias de decisión.
- Fortalecimiento del estatus social de la mujer.
- –Asertividad de las mujeres respecto de sus derechos y autonomía: disminución de la violencia física, acceso a los servicios de salud y uso de métodos de planificación familiar, control de los ingresos que generan, autonomía en su movilidad física, reducción de su carga de trabajo doméstico.
- Disminución de la mortalidad materna en un determinado lugar o población.

La experiencia ha demostrado que las intervenciones sociales, independientemente del área específica de la que traten (salud, educación, desarrollo rural, etc.) no afectan por igual la vida de hombres y mujeres. Es por ello que se torna especialmente relevante medir diferenciadamente los impactos de una intervención en hombres y en mujeres. Asimismo, para realizar una buena evaluación de impacto, las mujeres no deben ser tratadas como un grupo homogéneo pues sus condiciones, problemas y funciones varían conforme a otras variables en juego, tales como el nivel socioeconómico, el nivel de escolaridad, etc. Por esta razón, el diseño de indicadores debe ajustarse a las condiciones reales de vida de la población destinataria de la intervención.

Síntesis y reflexiones finales

En las últimas dos décadas, el número de evaluaciones temáticas sobre igualdad de género en el área de la cooperación internacional se ha ido incrementando ante la reconocida necesidad de rendir cuentas y generar aprendizajes en esta materia. Sin embargo, el avance general hacia la incorporación de la perspectiva de género en todas las evaluaciones ha sido lento y desigual. *Además, el creciente interés en la evaluación de género no se ha traducido aún en la calidad y profundidad del tratamiento de las cuestiones de género en los procesos evaluativos donde existe aún un amplio espacio para la mejora* (Espinosa, 2010:14).

Al igual que sucede en otras fases del ciclo de las políticas públicas y/o de las políticas de desarrollo, la incorporación del enfoque de género en la evaluación *hace frente a un conjunto diverso de retos vinculados con aspectos tan diversos como la escasa voluntad política y limitada capacidad institucional en materia de género y evaluación; la utilización de mujeres y género como sinónimos; y las asunciones sobre la dificultad de medir los avances en materia de género, entre otros* (Espinosa, 2010:14).

En la práctica evaluativa, el foco la mayoría de las veces se pone en la participación femenina en la intervención y en las mejoras en la condición de las mujeres. Sin embargo, se presta escasa o nula atención a cómo la intervención impacta sobre mujeres y sobre hombres y cómo, desde una visión más estratégica, modifica las desiguales relaciones de género. En otras palabras, en la práctica evaluativa se sigue empleando el enfoque MED, pero bajo el nombre de "enfoque de género". Esto es preocupante en tanto que los operadores, las agencias y los países creen estar cumpliendo con la incorporación del enfoque de género en la evaluación, pero están negando el carácter relacional del género.

Por otro lado, existe una tendencia a concebir la evaluación de las cuestiones de género como una tarea compleja y difícil, que debe ser realizada por "expertas" en la materia. Además, a causa de que muchas dimensiones de género precisan de mediciones cualitativas para su medición y éstas se consideran poco "exactas" o "científicas", existe un cierto rechazo o resistencia a incorporar este enfoque. Por estos motivos, la incorporación de la perspectiva de género en evaluación sufre de muchas resistencias y queda en muchas ocasiones relegada a un segundo plano.

Por último, también se presenta la dificultad de que en aquellas intervenciones donde no se ha integrado la perspectiva de género en las etapas anteriores, la evaluación con enfoque de género *hace frente a la inexistencia de líneas de base y otros datos desagregados por sexo así como a un reducido número de indicadores sensibles al género que se establecen en la fase de planificación. Todo esto dificulta de hecho la valoración de los efectos y provoca resistencias a valorar los cambios en clave de género* (Espinosa, 2010:16).

Todos estos aspectos dificultan la incorporación sistemática del enfoque de género en la evaluación, lo que a su vez provoca que ésta pierda parte de su potencial transformador en tanto que herramienta de aprendizaje y mejora continua.

Para cerrar este trabajo, es importante señalar que la incorporación del enfoque de género es una de las grandes tareas pendientes de la práctica evaluativa en Chile y en el mundo en general. Entre las medidas necesarias para una evaluación que tenga resultados sobre la igualdad de género y mejore, por ende, la calidad de vida de hombres y mujeres, se deben considerar:

- La existencia de una guía adecuada de "evaluación con perspectiva de género", de modo que los equipos cuenten con herramientas teóricas, metodológicas y prácticas para poder incorporar el género en el proceso evaluativo.
- La definición de criterios de evaluación sensibles al género, es importante por ejemplo, que un país defina criterios de género para evaluar sus políticas sociales.
- La elaboración de preguntas e indicadores de evaluación con enfoque de género, que sirvan como guía y herramienta para los equipos evaluadores.
- La consulta participativa durante la evaluación con la diversidad de mujeres y hombres implicados en la intervención, para que el enfoque de género no quede sólo en el discurso y se potencie su carácter transformador y empoderante.
- Y, sobre todo, la destinación tiempo y recursos (materiales y humanos) adecuados que permitan a la evaluación con enfoque de género aumentar su análisis y profundidad.

Referencias

CEPAL. 2006. Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género. Unidad Mujer y Desarrollo, Santiago.

De la Cruz, Carmen. 1999. ¿Cómo ha evolucionado el enfoque de Mujeres en el Desarrollo (MED) a Género en el Desarrollo (GED)?. En Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.

Espinosa, Julia. 2010. La evaluación sensible al género: una herramienta para mejorar la calidad de la ayuda. En Rey Eduardo y Calvo Patricia (2010) 200 años de Iberoamérica (1810-2010) Congreso Internacional. Actas del XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. Universidad Santiago de Compostela, Santiago de Compostela. Páginas 2687 a 2705.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA. 1995. Directrices básicas para la evaluación de las cuestiones de género.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. 2007. *Estrategia de "Género y Desarrollo" de la Cooperación Española.* Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo. España.

Moser, Caroline. 1995. *Planificación de Género y Desarrollo. Teoría, práctica y capacitación.* Red entre Mujeres, Flora Tristán ediciones, Lima.

Ruíz-Bravo, Patricia y Barrig, Maruja. 1998. *Lineamientos Metodológicos para la incorporación del enfoque de género en el seguimiento y evaluación de proyectos.* Biblioteca electrónica PREVAL II, 2002; y Comité de Ayuda al Desarrollo, Directrices y guía de conceptos del CAD sobre la igualdad entre mujeres y hombres, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.

Valdés, Teresa. 2005. La institucionalización/Transversalización del Género. Extraído parcialmente del texto de Fritz H. y Valdés T. (2005). Igualdad y equidad de género. Aproximación teórico-conceptual. Una herramienta de Trabajo para las Oficinas y Contrapartes del UNFPA. Santiago: EAT: UNFPA.

Evaluación Social e Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, Relevancia para la Sociedad Civil, el Estado y la Comunidad Internacional

Katherine Páez
Núcleo de Evaluación, Departamento de Sociología,
Universidad de Chile
kapaez@gmail.com

Resumen

Los instrumentos internacionales de derechos humanos son elementos relevantes para el marco conceptual en la evaluación de programas, proyectos y políticas públicas. Dado que entregan una base de derechos fundamentales que deben ser asegurados a todos las personas sin discriminación alguna, y es por este motivo que se debe fortalecer su ejercicio y prevenir su vulneración en cualquier intervención social y especialmente en lo que a políticas públicas se refiere, especialmente por la característica vinculante que poseen para los países que los han ratificado.

Es necesario resaltar que utilizar los instrumentos internacionales de derechos humanos como marco conceptual para la evaluación social, es valioso para la sociedad civil, como mecanismo de fiscalización de vulneración de sus derechos, para el Estado, en cuanto a los compromisos que ha adquirido internacionalmente y el conocimiento de la condiciones básicas de dignidad de la población que establecen estos instrumentos, y por último para la comunidad internacional, por ser una fuente de transparencia, vigilancia e información relevante para reforzar la rendición de cuentas.

Los derechos humanos se definen como derechos inherentes a todos los seres humanos, sin ningún tipo de distinción, ya sea nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición; donde una de sus características principales es que estos se encuentran interrelacionados, son interdependientes e indivisibles (OHCHR, s.f.).

Estos derechos se encuentran establecidos en distintos tratados internacionales, donde se establecen las obligaciones que los gobiernos poseen en términos de derecho internacional, especialmente en lo que se refiere a tomar medidas para la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de individuos o grupos (OHCHR, s.f.), a los que se han comprometido por medio de su adscripción y que deben estar contemplados y garantizados por la ley.

Los derechos humanos poseen principios que los caracterizan, estos son (OHCHR, s.f.):

- Universales e inalienables: la universalidad es el principio fundamental de los derechos humanos ya que todas las personas son sujetos de derechos, además estos son inalienables, ya que no debe suprimirse, salvo en determinadas situaciones y bajo las debidas garantías procesales.
- Interdependientes e indivisibles: todos los derechos humanos son indivisibles, interrelacionados e interdependientes, la relación que existe entre ellos se debe a que el avance de uno facilita el avance de todos los demás, lo mismo sucede con el retroceso en cualquiera de los derechos.
- Iguales y no discriminatorios: la no discriminación es el principio transversal en el derecho internacional y en algunas convenciones internacionales se identifica como el tema central, paralelo a esto el principio de igualdad se establece en el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde se estipula que "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos".

Los países se relacionan con los derechos humanos a través del sistema de Derecho Internacional de los derechos humanos. En este se establecen las obligaciones que los Estados deben respetar. Los Estados al ser parte de los distintos tratados internacionales

asumen la obligación de respetar, proteger y asegurar el ejercicio de los derechos humanos. Paralelo a ser parte de un tratado internacional, los Estados pueden ratificar los distintos pactos internacionales, cuando esto sucede, estos se comprometen a adoptar medidas y leyes acordes con las obligaciones y deberes de los tratados, si esto último no sucediera, existen mecanismos de denuncias que ayudan a garantizar que las normas internacionales de derechos humanos se cumplan en los países (OHCHR, s.f.).

El sistema internacional de derechos humanos se compone de una serie de instrumentos, los primeros de carácter general, donde posteriormente se fueron creando instrumentos más específicos, respondiendo a las necesidades de grupos vulnerables. A nivel universal, el pilar del sistema internacional de derechos humanos es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada el 10 de diciembre de 1948 en la Tercera Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, la cual perfeccionó posteriormente con dos pactos internacionales: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 1966 y aprobadas en el seno de Naciones Unidas. El primero de estos instrumentos de derechos humanos se caracteriza por poseer derechos individuales de primera generación, mientras que los otros dos poseen derechos de segunda generación que se enfocan en distintos ámbitos como educación, salud, vivienda, trabajo, etc. (Rivadeneyra, 2006).

A partir de esto y dada la urgencia de proteger de manera específica ciertos grupos vulnerables a los cuales se vulneran sus derechos de manera sistemática, se han creado otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Así se han desarrollo instrumentos como: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Convención sobre los Derechos del Niño, Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Además, y dependientes de estas convenciones, se han creado protocolos facultativos que establecen

procedimientos o desarrollan contenidos específicos en relación al tratado (Rivadeneyra, 2006).

Paralelo a este sistema que es de carácter universal, se han creado distintas iniciativas a nivel regional, como es el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que se origina en 1948 con la Carta Constitucional de la OEA, donde se establecieron las bases para la creación de un sistema de protección de derechos humanos (Medina y Nash, 2007), y posteriormente se afianza con la creación de la Convención Americana de Derechos Humanos, conocida también como "Pacto San José de Costa Rica, aprobada en 1969 y que entra en vigor en 1978 (Rivadeneyra, 2006), creado en el seno de la Organización de los Estados Americanos.

El sistema Interamericano de derechos humanos se divide en dos: los mecanismos desarrollados en el marco de la carta de la OEA y los derivados de la Convención, de los primeros algunos se aplican a todos los estados miembros de la OEA, mientras que los segundos se aplican sólo a los Estados que forman parte del tratado. Entre los tratados y declaraciones que ha adoptado la OEA, se pueden destacar: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Convención Americana sobre Derechos Humanos , Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujer, Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, Los Derechos Humanos y el Medio Ambiente (HREA, s.f.), además de algunos protocolos facultativos.

Todos estos instrumentos de derechos humanos, sean del sistema universal o interamericano, representan un compromiso adquirido por los Estados que los ratifican, si bien pueden hacer reservas sobre ciertos artículos, existe un compromiso frente a la comunidad internacional que se debe respetar. Es a partir de este compromiso, asumido por los estados, de asegurar el ejercicio de los derechos humanos a sus ciudadanos, que la evaluación social se convierte en una herramienta importante para representar en términos concretos el estado de estos compromisos adquiridos, ya sea para el Estado mismo, para sus ciudadanos y para la comunidad internacional.

La inclusión de los derechos humanos en distintos mecanismos públicos de intervención social es esencial para el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Si bien estos pueden ser incluidos mediante programas específicos de temáticas de derechos humanos, en términos prácticos, esto es muy difícil que ocurra, ya que la intencionalidad de los programas y políticas públicas es intervenir en temas de contingencia concretos y no precisamente en temas que pudiesen considerarse más abstractos para los encargados del diseño de estos programas, como son los tratados de derechos humanos.

Asumiendo, que por voluntad política o capacidad técnica, que la creación de programas específicos de cumplimiento de tratados de derechos humanos ratificados por el estado no se realiza, junto a la complejidad y altos costos que esto pudiese acarrear, es que se propone la inclusión del enfoque de derechos humanos, de manera transversal, en la evaluación social.

La inclusión del enfoque de derechos humanos en la evaluación social, se basa en que los programas de intervención social combinan objetivos y recursos para que tengan un efecto en el bienestar de individuos o grupos sociales concretos, en distintos ámbitos como: educación, bienestar social, salud, vivienda, seguridad, etc. (Osuna y Márquez, s.f.), por lo que se puede establecer que tanto derechos humanos y programas de intervención tienen el mismo objetivo, lograr el bienestar de los individuos, y al igual que las temáticas de los problemas sociales, los derechos humanos, así como los tratados y los artículos que los componen, tienen especificidad en grupos vulnerables y en temáticas precisas.

Las principales ventajas de incluir este enfoque en las distintas evaluaciones que se realizan desde el estado, en los más diversos ámbitos, es la facilidad que esto podría tener a nivel técnico, además de que a largo plazo se puede llegar a crear un sistema de información, monitoreo y vigilancia dentro del aparato estatal. Paralelo a esto, se suma la facilidad de implementación basada en la especificidad de los tratados de derechos humanos, y en la existencia de metodologías de monitoreo y de creación de indicadores de derechos humanos que pueden ser ampliamente aprovechadas por las herramientas de evaluación.

Al basarse en que la evaluación social tiene como finalidad valorar la utilidad y la bondad de la intervención pública de manera

integral, realizándose en todos los momentos del diseño de programa, evaluando la coherencia, objetivos e instrumentos planteados, y el proceso de aplicación del programa y sus resultados, donde la información producida por ella sea útil para todos los que participan en el programa, especialmente para los destinatarios (Osuna y Márquez, s.f.); es que se establece que los resultados de la evaluación, mediante la aplicación del enfoque de derechos humanos, son útiles tanto para los destinatarios como sujetos de derechos, para el Estado como agente originador del programa y la comunidad internacional.

La comunidad internacional también puede ser considerada como destinatario, ya que aunque sea de manera indirecta, la ratificación de los tratados de derechos humanos, convierten a la comunidad internacional en participes de lo que sucede dentro del país, y en el caso del no cumplimiento de lo establecido en los tratados, los mecanismos establecidos de denuncia o comunicación individual para que las normas internacionales de derechos humanos sean respetadas, aplicadas y acatadas dentro del país (OHCHR, s.f.), lo vuelven un agente activo.

En términos concretos podemos establecer distintos aportes de la inclusión de los tratados de derechos humanos a los distintos agentes participes, mediante la evaluación social:

- Estado: puede conocer el efecto conjunto en la facilitación del ejercicio de los derechos humanos como parte de la evaluación del efecto conjunto y eficacia relacionada con sus actuaciones, información que también puede ser utilizada para la mejora de la gestión y el conocimiento interno del estado frente a los compromisos adquiridos mediante la ratificación de los tratados de derechos humanos.
- Sociedad civil: poseerá información en cuanto al propio estado del ejercicio de derechos que por definición son inalienables, como el Estado ha influido en esto, lo que puede ser utilizado como información para la demanda de derechos vulnerados tanto frente al Estado como en los mecanismos de denuncia internacionales o regionales.
- Comunidad internacional: se le proveerá de un estado de cuenta transparente y actualizado, frente al estado del cumplimiento de los compromisos adquiridos en las distintas temáticas de derechos humanos.

Se puede establecer cómo y para quien podemos utilizar este enfoque en los distintos momentos de la evaluación, entendiéndose estos como ex – ante, ex – dure y ex – post, ya que para cada uno de estos el aporte del enfoque de derechos humanos es distinto.

Evaluación ex – ante: en esta evaluación prima la voluntad política del organismo ejecutor de incluir el enfoque de derechos dentro de los programas sociales, ya que hay combinar los costos de la implementación del programa con el impacto estimado. El peso de la aplicación de este enfoque se centra en el análisis de impacto de cada alternativa, viendo los cambios que pueden producirse y la magnitud de dichos cambios, justificando el retroceso o avance que el programa puede realizar en términos de ejercicios de derechos, dado la inclusión del enfoque posee un alto grado de relevancia social e institucional.

Evaluación ex –dure: este tipo de evaluación es el que tiene mayor potencial en cuanto a los requerimientos reales en el ejercicio de derechos y la influencia del programa en estos, esto porque monitorea la voluntad de los actores internos y la influencia de las decisiones de estos durante la ejecución del programa, se puede otorgar un estado de cuenta a la institución de la que depende el programa, la población objetivo que puede informar sobre sus inquietudes y demandas en cuanto a ejercicios de derechos y finalmente a la sociedad civil que puede operar como un ente vigilante.

Evaluación ex – post: este tipo de evaluación sirve para el Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional como información del estado de cuenta en cuanto al estado de los pactos ratificados, esto porque se trabaja con datos reales con los que se puede comparar el estado inicial con el existente tras la aplicación del programa. En cuanto a la sociedad civil y a la comunidad internacional, específicamente, esta información puede ser utilizada como material que corrobore la vulneración de derechos o la necesidad de que el estado ponga especial atención en ciertos asuntos, por lo que a nivel estatal esta puede ser un arma de doble filo, pero que se vuelve necesaria para asegurar un real compromiso institucional con los derechos de las personas.

Un rasgo importante a destacar en el ejercicio de la evaluación social, es el desaprovechamiento de información existente que se produce en cuanto a los derechos humanos. Esto

porque cuando se elige a grupos vulnerables como destinatarios de los programas sociales, que para tener esta categoría tiene derechos vulnerados, tradicionalmente las definiciones clásicas que se utilizan han obviado este enfoque y se han designado con otras categorías. Por ejemplo si se refieren a pobreza, detrás de esta definición no sólo se está refiriendo a escasez de ingresos, sino que también se involucran derechos como la igualdad, acceso a la educación, salud, vivienda, alimentación, entre otros, que sí se abarcan dentro de los programas sociales, pero que no se reconocen técnicamente como derechos humanos dentro del proceso evaluativo. Por lo anterior es probable que el enfoque de derechos esté incluido tácitamente en la evaluación social tradicional, pero mientras no se desagregue con la intención real de entregar información sobre el estado del ejercicio de derechos humanos, se está desperdiciando información valiosa, que probablemente ya ha sido recogida, pero no procesada ni analizada desde el enfoque correcto.

Otro aspecto relevante y que hace importante la relación que se puede hacer entre evaluación social y derechos humanos, es el alcance que puede tener. Primero en cuanto a población objetivo de los programas, ya que si los programas se refieren a comunidades específicas o grupos poblacionales específicos, la aplicación del enfoque de derechos se simplifica y da información importante, ejemplo de esto pueden ser programas de educación para niños en edad preescolar, programas relacionados con pobreza y pueblos originarios o los enfocados a mujer y salud, migrantes y trabajo, entre otros; todos temas importantes a nivel institucional, y al mismo tiempo son de prioridad para el ejercicio de derechos humanos, existiendo tratados específicos para cada uno de estos grupos y temas lo que simplificaría su aplicación.

El segundo aspecto relevante es la cobertura espacial, dado que muchos de los programas que desarrolla el Estado son a nivel de país, el aplicar la evaluación social con enfoque de derechos tiene el gran potencial de entregar un estado de cuenta a nivel nacional, que proviene desde la necesidad del Estado de evaluar los programas implementados y es realizado por agentes especializados en las distintas temáticas. Además provee información valiosa para todos los agentes participantes con un nivel de cobertura que no es común que en estos temas provengan desde el Estado. En cuanto a los programas que no son de alcance nacional, si no que se enfocan

en comunidades específicas, también se hace relevante, ya que se da información de la situación de estas comunidades en cuanto a vulneración de derechos.

Paralelamente a la necesidad de incluir el enfoque de derechos humanos y la existencia de la real posibilidad de hacerlo, es necesario ver como la evaluación social puede lidiar con ciertos obstáculos metodológicos.

El principal sistema de monitoreo de derechos humanos, es a partir de indicadores, los cuales pretenden medir la distancia que existe entre la formulación jurídica de los derechos y la expresión concreta de estos, entregando información cuantitativa o cualitativa (Ferrer, 2007), los cuales deben ser creados a partir de un marco conceptual y metodológico adecuado.

Para lograr un marco conceptual y metodológico estructurado y coherente, este debe estar basado en el contenido normativo del derecho a evaluar, relacionándolos con los artículos y tratados correspondientes. Esto se puede lograr traduciendo la norma jurídica del derecho en atributos que faciliten la estructuración de indicadores (OHCHR, 2008). Junto a estos indicadores que se relacionan de manera específica con derechos, es importante también incluir aquellos principios transversales de los derechos humanos, que están incluidos en el proceso de aplicación y de hacerse efectivos, como son: el carácter participativo, integrador, potenciador, no discriminatorio, entre otros (OHCHR, 2008).

Para el Alto Comisionado de Derechos Humanos, es necesario que los indicadores se definan de manera explícita y precisa, para que resulten útiles en la vigilancia de la aplicación de los tratados de derechos humanos, siendo uno de los grandes obstáculos, las fuentes de datos y los mecanismos de generación de datos. Esto podría ser bien abordado por la evaluación social, dado el carácter integral de esta y la inclusión de los distintos agentes participantes en el proceso de recolección de información para llevarla a cabo, además de la información secundaria que generalmente se posee. En este aspecto la evaluación social va un paso adelante, ya que su experticia se basa en la recolección de datos fidedignos para tener una idea precisa de lo que sucede con los programas sociales, no sólo viendo los impactos de estos, si no que comienza desde el momento de la planificación, por lo que se encuentra en un espacio de generación de información preferencial.

Otro aspecto relevante que se debe tratar, es lograr que la evaluación logre incluir indicadores estructurales, relacionando el programa con leyes nacionales y mecanismos institucionales que promuevan y protejan las normas (OHCHR, 2008); esto es posible de resolver mediante el conocimiento acabado del tema por parte de técnicos y asesores, que sean capaces de relacionar su experticia en cuanto a las iniciativas que existen en cuanto a temas específicos y los artículos de los tratados relacionados con el tema a evaluar.

En cuanto a los indicadores de proceso, el Alto Comisionado recomienda que se establezcan como una relación causal para poder vigilar el ejercicio progresivo del derecho, en cuanto a esto la evaluación social tiene información relevante tanto si existe una línea base, como la información que pueden generar mediante la aplicación del programa social y la que deviene después de la aplicación del mismo.

En cuanto a los indicadores de resultados, que reflejan los logros y el grado de realización del derecho humano (OHCHR, 2008), desde la evaluación ex –post es posible ver el efecto acumulado de la aplicación del programa social en los distintos derechos relacionados, ya sea mediante la evaluación de los impactos esperados como no esperados.

Como ha quedado constatado, la evaluación social posee un alto potencial para la vigilancia y monitoreo de los compromisos que ha adquirido el estado mediante la ratificación de los tratados de derechos humanos. Ya que técnicamente posee las herramientas necesarias para superar los principales obstáculos metodológicos, pero que sin una voluntad política que la incluya dentro de las bases que perfilan las distintas evaluaciones de los programas sociales no puede ser posible.

La necesidad de incluir este enfoque es inminente, ya que implícitamente a través de este se transversaliza el tema de derechos humanos, y se educa no sólo a los técnicos de los estados, sino que también a la comunidad en general, haciendo responsable a todos los actores tanto de la vigilancia como de la demanda por el ejercicio de los derechos humanos, ya que se socializaría un compromiso real con estos.

La generación de información, a través de la evaluación social, en cuanto a los distintos derechos establecidos por los

tratados pone en un lugar preferencial al país frente a la comunidad internacional, estableciendo un sistema de transparencia y de compromiso que va más allá de lo establecido por la ley nacional, si no que puede evidenciar aportes concretos a través de los distintos programas sociales.

Por lo tanto la información generada por la evaluación social sobre el estado de los tratados de derechos humanos ratificados por los países, es un aporte para la sociedad civil, que se hace más consciente de sus derechos y los provee de información para demandar su ejercicio o puede incluso usarse como una herramienta de denuncia en casos graves de vulneración de derechos humanos frente a los distintos mecanismos nacionales e internacionales existente. Para el Estado es una herramienta de información, de conocimiento de las necesidades de mejoras, de pauta para la creación de nuevas políticas públicas y un gesto público frente al compromiso internacional. Por último la comunidad internacional se ve beneficiada por esta información, ya que si se siguen los aspectos metodológicos propuestos por Naciones Unidas, se provee de indicadores confiables, que incluso pueden proveer de ejemplo para otros países para mejorar su situación mediante la aplicación de ciertos programas sociales.

Dado el alto potencial que se genera frente a la relación entre evaluación social y los instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, es que tanto la comunidad y las organizaciones sociales e internacionales relacionadas con derechos humanos, debiesen incentivar la inclusión del enfoque de derechos humanos no sólo en que el aparato estatal lo incluya en todos los momentos de la evaluación social, si no que desde la academia también se convierta en un tema de discusión y de desarrollo, con el fin de socializarlo e incluirlo dentro de las prácticas normales de la evaluación social y de las ciencias sociales en general.

Referencias

Ferrer, Marcela. 2007. Derechos humanos en población: indicadores para un sistema de monitoreo. Santiago: Naciones Unidas.

Márquez, Carolina y Osuna, José Luis. 2000. Guía para la evaluación de políticas públicas. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria. Sevilla.

Naciones Unidas. 2008. Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos. Ginebra: Naciones Unidas.

Naciones Unidas. 2000. Cooperación de los órganos creados en virtud de tratados De derechos humanos con los departamentos, organismos Especializados, fondos, programas y mecanismos de las Naciones Unidas y con las organizaciones no gubernamentales. Situación de los planes de acción Establecimiento de indicadores/puntos de referencia Para evaluar los progresos realizados en el ejercicio De los derechos humanos. Ginebra: Naciones Unidas.

Cohen, Ernesto; Martínez, Rodrigo. 2005. Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales. Santiago:CEPAL.

Rivadeneyra, Alex. 2006. Evolución del derecho internacional de los derechos humanos, Revista Internauta de práctica jurídica. Revista Internauta de Práctica Jurídica.

Medina, Cecilia; Nash, Claudio. 2007. Sistema Interamericano de derechos humanos: introducción a sus mecanismos de protección. Santiago: Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

Páginas web consultadas. Octubre 2011:
http://www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx
http://www.hrea.org/

Aportes a la Investigación Evaluativa desde la Sociedad Civil: la Experiencia de la Asociación Chilena pro Naciones Unidas

Alejandra Cortés Madaune
Valentina Terra Polanco
Asociación Chilena Pro Naciones Unidas, ACHNU.
estudioeinvestigacion@achnu.cl; *valentinaterra@achnu.cl*

Resumen

Esta ponencia aborda el proceso teórico y metodológico desarrollado por ACHNU con la finalidad de generar conocimientos y aprendizajes a partir de la intervención que realiza en el ámbito de la promoción y el ejercicio de los derechos de niños, niñas y jóvenes. Este proceso es un esfuerzo que la institución ha venido realizando de forma continua y progresiva desde el año 2006. En un comienzo consistió en la creación de un Modelo de Sistematización dirigido a reflexionar sobre la práctica de los diferentes proyectos institucionales. Simultáneamente se realizaron experiencias de Investigación Acción con el propósito de generar un diálogo entre teoría y práctica profesional. Actualmente se está implementando un Sistema de Evaluación cuyo eje central es la generación de conocimiento y aprendizaje a partir de la concepción de una evaluación para la transformación social. Este esfuerzo institucional no se orienta solamente hacia la generación de conocimiento para mejorar la propia práctica, sino que además, tiene como uno de sus propósitos centrales contribuir al mejoramiento de las políticas públicas en el ámbito de la niñez y juventud desde la perspectiva de la sociedad civil.

Introducción

La institución en la cual trabajamos, dedicada hace 20 años al diseño y ejecución de programas y proyectos orientados a promover y hacer efectivo el ejercicio de los derechos de niños, niñas y jóvenes de nuestro país, ha incorporado desde sus inicios una premisa en el ámbito de su quehacer: generar aprendizaje a partir de la reflexión crítica de su práctica en la intervención social con el propósito de mejorarla; fortalecer la institución y sus equipos profesionales; y contribuir al enriquecimiento de las políticas públicas en el ámbito de la niñez y juventud desde la perspectiva de la sociedad civil.

Este proceso de generación de conocimiento se ha implementado a través de tres modalidades: la sistematización, la investigación acción y la evaluación. Si bien es cierto, cada una de ellas tiene su especificidad teórico-metodológica, comparten un marco conceptual y procedimental sustentado en el enfoque de derechos, que también orienta la intervención social que realiza la institución.

Dicho enfoque surge a fines de los noventa principalmente como respuesta- y como superación - al enfoque de necesidades, las que dejan de ser entendidas como falencias o imposibilidades, constituyéndose en vulneraciones de derechos. Las personas ya no son concebidas como objetos de caridad y asistencia pues se les considera sujetos que pueden y deben exigir sus derechos legales. Asimismo incorpora obligaciones morales y legales, mediante el establecimiento de la responsabilidad política, jurídica y ética del Estado para que, en su rol de garante principal, haga cumplir y genere las condiciones de ejercicio pleno de derechos y exhorte a los titulares de estos a exigirlos y reclamarlos por las vías legales y políticas que estén a su alcance.

A partir de este enfoque se concibe al niño, niña y joven desde una perspectiva integral y se consideran todas sus necesidades de desarrollo, lo que implica una comprensión precisa y completa acerca de los contextos culturales en los cuales se desenvuelven. Se asume que no solo tienen derechos, sino que también sus propias capacidades, intereses, preocupaciones y necesidades y, a su vez, son miembros activos de la sociedad. Tiene como meta mejorar la situación de ellos y ellas para que puedan disfrutar plenamente de todos sus derechos, además de contribuir a la construcción de sociedades que los reconozcan y respeten.

Aplicado en programas y proyectos de desarrollo dirigidos a niños, niñas y jóvenes persigue la promoción y protección de sus derechos, para lo cual es relevante reconocer en el espacio de intervención a los garantes de los mismos (instituciones, familias, medios de comunicación, organizaciones y todas las personas adultas) e intencionar la promoción de la ciudadanía infantil y juvenil como expresión práctica de ser sujeto de derechos.

En concreto, se espera que un proyecto social con enfoque de derechos genere: (a) cambios en las condiciones iniciales que afectan el ejercicio de derechos de niñas, niños y jóvenes, (b) fortalecimiento de las capacidades de los garantes para que puedan cumplir con su rol, (c) empoderamiento de los niños, niñas, jóvenes y adultos encargados de su cuidado para que puedan reclamar los derechos de los niños y pedir rendición de cuentas sobre los mismos, (d) influencia en las decisiones sobre políticas que favorezcan la protección y el ejercicio de derechos, (e) sostenibilidad del cambio propuesto, más allá del periodo de intervención.

Es en este marco donde se sitúa nuestra ponencia, cuyo objetivo es abordar el proceso teórico y metodológico desarrollado por ACHNU con la finalidad de generar conocimientos y aprendizajes a partir de la intervención que realiza en el ámbito de la promoción y el ejercicio de los derechos de niños, niñas y jóvenes, poniendo especial énfasis en su Sistema de Evaluación.

Hitos del proceso

"… Los filósofos y los metafísicos han monopolizado la capacidad de pensar. Ello ha permitido grandes cosas, pero ha conllevado también algunas desagradables: hemos olvidado que todo ser humano tiene necesidad de pensar, no de un pensar abstracto, sino únicamente de pensar mientras vive…Podemos empezar preguntándonos qué significa el pensar para la actividad de actuar". Hannah Arendt

Este proceso de generación de conocimiento es un esfuerzo que la institución ha venido realizando desde sus inicios. Sin embargo, desde el año 2006 comenzó a desarrollarse en forma continua, progresiva e integrada. En una etapa inicial, se generó un Modelo de Sistematización dirigido a reflexionar sobre la práctica de los diferentes proyectos institucionales y que actualmente se utiliza

en todos los proyectos de intervención. Simultáneamente se empezó a llevar cabo experiencias de Investigación Acción con el propósito de generar un diálogo entre teoría y práctica profesional y buscar soluciones a ciertos dilemas que se presentan en la intervención. Desde comienzos del año 2010, se está implementando un Sistema de Evaluación cuyo eje central es la producción de conocimiento y aprendizaje a partir de la concepción de una evaluación para la transformación social.

A continuación presentaremos cada uno de estos hitos, dando cuenta de sus aspectos teórico-metodológicos centrales, abordando con mayor profundidad el Sistema de Evaluación, sobre todo en lo que se refiere a su aplicación.

Sistematización

Hace varias décadas -a mediados del siglo pasado- , en el marco de la Academia de Ciencias Sociales y del Servicio Social en América Latina, un grupo de profesionales comenzó a recuperar, ordenar, precisar y clarificar la información que obtenía a partir de su práctica profesional, buscando crear conocimiento desde ella; este fue el inicio de la sistematización.

Algunos años después –en la década de los '70- distintas vertientes de la Educación Popular y de la Investigación Acción Participativa continuaron vitalizando el desarrollo de esta nueva forma de construcción del saber. A fines de los 90', luego de un período en que el contexto sociopolítico de América Latina dificultó su desarrollo, la metodología propuesta por la sistematización volvió a cobrar fuerza en un escenario caracterizado por la búsqueda de nuevas y mejores herramientas para perfeccionar la calidad de la intervención social.

La sistematización -en cuanto espacio de reflexión- representa el rito de detenerse en la marcha de los proyectos sociales y de suspender la condición funcionalista de las relaciones sociales, ya que nos permite tomar la distancia necesaria para identificar, interpretar, analizar, respetar y comprender la realidad en la que trabajamos, interpelando así nuestra intervención y

responsabilizándonos de los procesos que se desencadenan colectivamente.

Ésta busca generar conocimiento desde y para la práctica, por lo tanto, la práctica es su referente principal, es su sustento, no obstante, al mismo tiempo la sistematización le da sentido y orientación. Sin práctica no hay sistematización posible, y ésta tiene como finalidad principal volver a la práctica para reorientarla desde los aprendizajes construidos.

Entendemos la sistematización como la interpretación crítica de una o varias experiencias de intervención en una realidad social que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica de los procesos, los factores que han intervenido en ellos, cómo se han relacionado entre sí y por qué lo han hecho de ese modo, con el propósito de volver a la práctica para mejorarla, desde lo que ella misma enseña .

Con el fin de operacionalizar esta visión sobre la sistematización, en la institución se ha creado un Modelo de Sistematización a partir de la interacción entre los aportes realizados por profesionales e investigadores en este ámbito y la propia experiencia de ACHNU.

Atributos centrales del modelo

- Es holístico: Plantea un ordenamiento analítico que incluye la totalidad de los dimensiones para llevar a cabo una sistematización con rigurosidad y profundidad.
- Todos sus componentes (dimensiones y categorías) están interrelacionados y se influyen mutuamente.
- Promueve la pluralidad y la participación: Busca la reflexión participativa, por lo que procura incorporar la mirada de todos los actores involucrados en el proceso de sistematización. En este mismo sentido, posibilita la reflexión en términos de contradicciones, desajustes o distancias.
- Busca empoderar a los profesionales y fortalecer la gestión de las organizaciones e instituciones promoviendo las capacidades de reflexión, aprendizaje y análisis de la práctica.

- Es flexible y abierto a una construcción permanente. Lo entendemos como un esquema de categorías analíticas que no se validan en sí mismas, sino que su grado de significación va a depender de los propósitos de la práctica y de las circunstancias en que ésta se realiza. En este mismo sentido, se plantea como un modelo no acabado, que puede ser adaptado y perfeccionado con nuevos aportes.

Dimensiones que lo conforman

El modelo contempla tres dimensiones: De Reconstrucción; Contextual y Conceptual. La reconstrucción se refiere a la elaboración de un relato descriptivo sobre la experiencia, "*una re-construcción de su trayectoria y densidad, a partir de las narraciones provenientes de los diversos actores y fuentes que puedan "conversar" sobre ella. No se trata de una recopilación de información, sino de la producción consensuada de una etnografía que dé cuenta de los componentes básicos de la experiencia*" (Torres, 1996, p. 38), que no sólo debe expresar las confluencias, sino también las diferencias, tensiones y matices.

En esta dimensión, el núcleo está constituido por la elaboración participativa y consensuada de un macro-relato, conformado por cuatro categorías fuertemente interrelacionadas:

- Ordenación: Es el ejercicio de organización de los hechos y acontecimientos de la experiencia sobre la base de un orden lógico.
- Distinción de hitos: Se trata de distinguir, a medida que se va construyendo el macro-relato, aquellas etapas significativas y que implican un punto de inflexión en la experiencia.
- Identificación de obstaculizadores y facilitadores.
- Relevamiento de principales aprendizajes.

La dimensión contextual, compuesta por las categorías: contextualización coyuntural y estructural, posibilita la construcción de los escenarios que condicionan y dan sentido a la práctica social, sus procesos e interacciones. Asimismo, contribuye a explicar y dar profundidad a la interpretación de dicha práctica.

La dimensión conceptual también está conformada por un núcleo: la hipótesis de acción; punto de referencia para comprender la práctica, y recurso analítico que permite explicitar las proposiciones y relaciones presentes en el discurso del proyecto. Para su construcción

se hace necesario enunciar los conocimientos e interpretaciones que fundamentan la propuesta de trabajo. Alrededor de este centro se configuran las siguientes cuatro categorías:

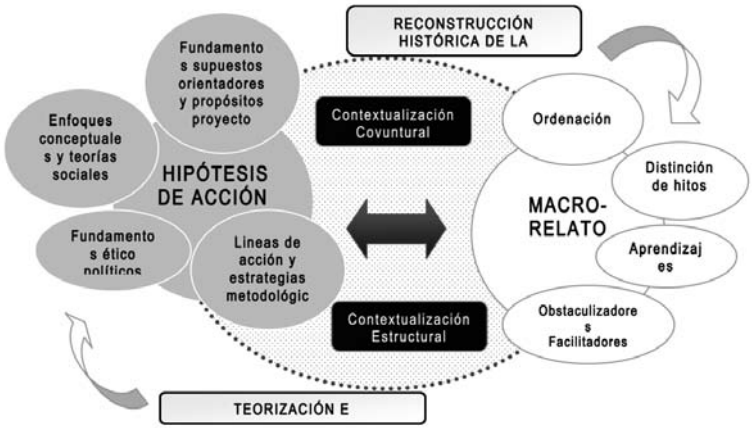
- Fundamentos y supuestos orientadores del proyecto: Se trata de manifestar los supuestos (teóricos o no) que orientan la práctica.
- Enfoques conceptuales y teorías sociales: Consiste en dar cuenta de los enfoques conceptuales presentes en la práctica y de las teorías sociales que sustentan la intervención.
- Fundamentos ético-políticos de la intervención: Principios, valores e ideología que orientan la intervención.
- Estrategias metodológicas desde una perspectiva teórica: Supuestos, fundamentos y enfoques que enmarcan la estrategia metodológica utilizada.

Cabe señalar que estas categorías se interrelacionan con la interpretación y la teorización. Ambas constituyen un momento privilegiado en la producción de conocimientos nuevos sobre la experiencia. En la interpretación se descompone la realidad –lo vivido- en distintos elementos con el fin de establecer relaciones entre ellos, comprender causas y consecuencias de lo sucedido, determinar de qué forma el contexto influye en la práctica y con qué consecuencias.

Por su parte, en la fase de teorización del modelo se busca relacionar la experiencia con el conocimiento teórico, pero recurriendo a éste a medida que el proceso de análisis lo exige, no como ejercicio independiente. *"La construcción de las hipótesis de acción, la formulación y operacionalización de preguntas y la elaboración de respuestas, van demandando a los(as) sistematizadores(as) hacer precisiones conceptuales cada vez más finas y, en esa medida, recurrir a elaboraciones teóricas sobre los temas que se están abordando en la sistematización"* (Morgan, 1992, p. 61).

El momento de interpretación y teorización culmina con el ordenamiento de los aprendizajes, descubrimientos o lecciones que la experiencia y su sistematización ha permitido alcanzar. Se trata de una nueva y diferente mirada de la experiencia: la del "conocimiento producido" (Morgan, 1992, p.62), que generalmente se traduce en sugerencias y recomendaciones para una mejor intervención.

Esquema de Modelo de Sistematización



	Dimensión conceptual		Dimensión de reconstrucción		Dimensión contextual

En síntesis, este modelo se plantea como una herramienta de apoyo para que los equipos profesionales que realizan la intervención puedan contar con un conjunto de categorías, dimensiones y orientaciones para ordenar, observar y analizar su práctica críticamente y así contribuir con conocimiento que fortalezca su propio trabajo y también la política pública de infancia.

Investigación-Acción

La investigación-acción se originó en Estados Unidos durante las primeras décadas del siglo XX. Quien hizo conocido y dio sustento teórico al término fue el psicólogo social Kurt Lewin, cuyo propósito era incluir la acción como parte fundamental de la labor investigativa del cientista social y así lograr avances teóricos al mismo tiempo que cambios sociales, ya que, desde su punto de vista,"*la investigación que no produce más que libros no será suficiente*" (Mckernan, 2001, p.23). De este modo, la ciencia social debe estar al servicio de la sociedad e investigar los problemas sociales con el fin de contribuir a su solución.

Han existido y existen actualmente diversas corrientes

de investigación-acción, no obstante todas ellas tienen en común la realización de investigaciones que apuntan a una mejora de la práctica. Se privilegian aquellos estudios aplicados que están orientados a la resolución de problemas concretos que se presentan en diversos ámbitos de la acción social, tanto educativos como de intervención social.

Se denomina investigación-acción a un estudio científico autorreflexivo que llevan a cabo los(as) profesionales para mejorar su práctica. En cuanto tal exige rigurosidad, sistematicidad y procedimientos científicos. Tiene como propósito resolver problemas, tanto cotidianos como extraordinarios, de profesionales en ejercicio con el fin de mejorar la comprensión de situaciones y así aumentar la efectividad de su quehacer. En palabras de Elliot, es el "*estudio de una situación social para tratar de mejorar la calidad en la misma. Su objetivo consiste en proporcionar elementos que sirvan para facilitar el juicio práctico en situaciones concretas y la validez de las teorías e hipótesis que genera no depende tanto de pruebas 'científicas' de verdad, sino de su utilidad para ayudar a las personas a actuar de modo más inteligente y acertado*" (Elliot, 1993, p. 88). En ella, las teorías se validan mediante la práctica.

En este tipo de investigación, el profesional se convierte en investigador, siendo sus propias prácticas, la comprensión que posee sobre las mismas y el contexto donde éstas se desarrollan, los objetos de la investigación, posibilitando así el encuentro y diálogo entre práctica y teoría.

Ésta se puede entender y graficar "como una continua y dialéctica experiencia de aprendizaje en espiral, donde todos los implicados en ella, mediante la interacción descubren, redescubren, aprenden y enseñan" (Pérez, 1990, p. 13). De esta manera, desde los problemas o situaciones que el profesional observa en la práctica, se despliega un proceso continuo y progresivo de reflexión y análisis, a través de ciclos sucesivos que apuntan a mejorarla. Este proceso se denomina "espiral autorreflexivo".

Los rasgos característicos de la investigación-acción son los siguientes:

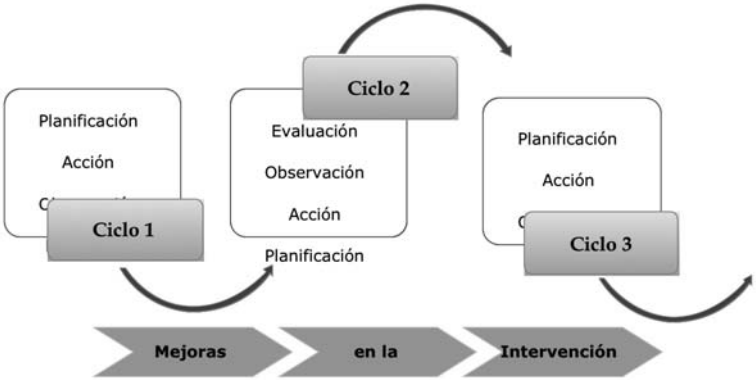
- Se propone un cambio, transformación y mejora de la realidad social.
- Implica la colaboración, necesita la involucración de un grupo o comunidades dentro de su contexto habitual.

- Se desarrolla siguiendo un espiral introspectivo, un espiral de ciclos de planificación, acción, observación sistemática, reflexión y luego una replanificación que dé paso a nuevas observaciones.
- Es evaluativa-reflexiva, en consecuencia, es fundamental retroceder y reflexionar, sobre todo al final de un ciclo de acción y describir, interpretar y explicar lo que va sucediendo.
- Es participativa y democrática, todos pueden participar en ella y asumir determinadas responsabilidades a lo largo de todo el proceso.
- Es metodológicamente ecléctica, utiliza la triangulación y es muy flexible, no se modela a priori sino que se va negociando con los que están implicados en la acción.
- Aporta con un nuevo tipo de investigador, el que desde su propia realidad intenta contribuir a la resolución de problemas, cambiar y mejorar las prácticas sociales. Los investigadores están comprometidos en el proceso, participan y actúan.
- Suele desarrollarse a escala restringida.
- Permite crear registros de las mejoras.

Es así como la investigación-acción se aboca a la resolución de problemas prácticos, siendo su rasgo distintivo la visión de cambio, transformación y mejora de la realidad social, la cual está dada fundamentalmente por su naturaleza práctica. En palabras de Pérez, "*investigar sobre la praxis significa siempre mejorar la realidad concreta con la que se opera. El investigador en la acción siempre desea aportar algo nuevo a la mejora social, a la educación, a la realidad concreta en la que trabaja. Aplica las ideas procedentes de otros campos e investigaciones en la medida en que él las convierte en hipótesis-acción*" (Pérez, 1990, p. 49).

Como se vio anteriormente, el desarrollo de una investigación-acción se puede graficar como una especie de espiral con diferentes ciclos o etapas, cada uno de ellos conformados por los procesos de planificación, acción, observación, evaluación y re-planificación.

Diagrama de las etapas de una investigación- acción



En el proceso de planificación se definen y estructuran las acciones a realizar en vista de la situación o estado de la misma que se desea cambiar o mejorar; en la acción se lleva a la práctica la planificación elaborada aunque con la máxima de ser flexible y estar abierta al cambio; el proceso de observación "*tiene la función de documentar los efectos de la acción críticamente informada*" (Pérez, 1990, p. 102), remite a la constante supervisión y monitoreo de las acciones implementadas, sus efectos y adecuaciones mediante diferentes técnicas; por último, la evaluación corresponde tanto al momento de medición de los resultados de la acción -donde se dilucida en qué medida se produjo el cambio deseable y qué factores contribuyeron a ello- como a la reflexión sobre el proceso de la misma, que incluye el análisis de los aspectos positivos y negativos y la identificación de los aprendizajes, desafíos y tareas para un siguiente ciclo.

Los componentes de los ciclos están estrechamente imbricados entre sí y cada uno de ellos es indispensable para el otro y para el mejoramiento de la acción, en efecto "*el proceso de evaluación viene a ser como la imagen en un espejo del proceso de planificación: mientras la planificación mira hacia delante, plantea previsiones de la acción en los escenarios posibles y deseables, la evaluación enfatiza la mirada hacia atrás, buscando aprender de lo hecho, de los errores y los aciertos, valorando lo positivo y lo negativo, para poder recomendar*

giros o refuerzos en la acción futura" (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2000, p. 31). De este modo, cada nueva etapa corresponde a una evolución y modificación de la idea inicial y a una mejora de la intervención propuesta.

La realización de este tipo de investigación ha permitido a los equipos profesionales reflexionar y profundizar sobre temas o problemas que están presentes en su intervención- o que emergen en el proceso- con el fin de generar conocimiento y soluciones que contribuyan a su mejora.

Sistema de Evaluación

A partir de la inquietud institucional de generar conocimiento sobre su práctica de intervención y de los avances logrados mediante la aplicación del Modelo de Sistematización y la realización de la investigación-acción, se toma la decisión de buscar una perspectiva evaluativa convergente con el enfoque de derechos que además posibilite el rescate de la especificidad de las experiencias de intervención social que cada proyecto desarrolla en un determinado contexto socio-territorial.

En consecuencia, durante el año 2009 se comenzó a revisar la propuesta de un grupo de sociólogas argentinas[1] denominada "Evaluación para la transformación". Esta mirada, lejos de la concepción de la evaluación como un mecanismo de control de unos sujetos sobre otros, está centrada en la reflexión de la acción y propende a situarse en el aprendizaje de quienes la realizan. Este proceso de aprendizaje permite cumplir con los sentidos de cambio social, en tanto el ejercicio evaluativo se orienta a modificar las situaciones de vulnerabilidad y desigualdad- determinando en qué medida se produjo (o no) el cambio deseable y debido a qué factores- y a observar la adecuación y pertinencia de las acciones implementadas durante la intervención.

Elementos conceptuales

Desde este enfoque se entiende la evaluación como una "actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación

1 Olga Nirenberg, Jossette Brawerman y Violeta Ruiz.

de información, así como de comparaciones respecto de parámetros definidos, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, sobre las actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas, y para formular recomendaciones que permitan decisiones orientadas a ajustar la acción presente y mejorar la acción futura" (Nirenberg, 2006, p. 138).

Si desglosamos los principales componentes de esta definición para profundizar en sus implicancias, tenemos que: A*ctividad programada* significa que la evaluación constituye una actividad más del proyecto de intervención, por lo tanto, es imprescindible atribuirle recursos específicos; *Reflexión sobre la acción* se refiere al ejercicio de detenerse y tomar distancia para analizar lo que se está haciendo; *Basada en procedimientos sistemáticos*, remite a la necesidad fundamental de contar con una metodología y técnicas para la recolección y el análisis de la información relevante que alimente la reflexión y fundamente los juicios valorativos, ya que *"el proceso de explicación o fundamentación de los juicios evaluativos es similar al de la ciencia; el rigor en las formas de llegar a emitir aseveraciones certeras es compartido. No se trata sólo de criticar o elogiar, hay que fundamentar las aseveraciones"* (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2000, p. 37); *Emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables* corresponde al núcleo de toda evaluación, e implica atribuir un valor, medir o apreciar si se ejecutan las actividades de acuerdo con lo programado; *Formular recomendaciones* para tomar decisiones que permitan mejorar las acciones, identificar dificultades y obstáculos presentes en la intervención y orientaciones para su solución e, incluso, para comprobar si el proyecto produce efectos no previstos, algunos de ellos hasta no deseados (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2000).

Es importante precisar que la evaluación siempre conlleva la realización de comparaciones y sobre esa base se emiten los juicios valorativos. Estos últimos se fundamentan en el análisis de un conjunto sistemático de datos, para lo cual se especifican las dimensiones a considerar, se definen las variables y se construyen los indicadores. Luego se seleccionan las técnicas apropiadas y se elaboran los instrumentos, asegurando su validez, su precisión y su confiabilidad.

Asimismo, es relevante enfatizar que a través de esta visión de evaluación la información recolectada se transforma en nuevo

conocimiento que permite a los equipos profesionales *"mejor y más eficaces intervenciones transformadoras de sus realidades (de las personas, sus intercambios y sus contextos)"* (Nirenberg, 2006, p. 138).

Las características principales de este enfoque evaluativo son (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2003):

- El protagonismo de las y los actores involucrados en la intervención.
- La generación espacios de intersubjetividad, considerando las distintas perspectivas que existen sobre los problemas, acontecimientos ocurridos y sus consecuencias. Esta perspectiva se contrapone a la generación de conocimiento que se realiza de manera aislada o individual "*que corre el riesgo de la subjetividad individual, no sometida a crítica*" (Nirenberg, 2006, p. 159).
- El rescate colectivo del pasado: "Mira hacia el pasado, utiliza constantemente los **relatos** y termina siempre en ellos, sean orales o escritos, con datos cuantitativos o cualitativos… para así recomendar y acordar nuevos senderos para la acción futura"(Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2003, p. 37). Este proceso de elaboración conjunta del relato siempre se puede perfeccionar y profundizar.
- Su realización en espacios de aprendizaje compartido.
- Su carácter de proceso continuo e integrado a la gestión de los proyectos.
- La inclusión de recomendaciones para mejorar la acción futura: "De la profundidad y pertinencia de las recomendaciones que se formulen dependerá la utilidad de las evaluaciones y, por ende, la viabilidad de su aplicación posterior en la toma de decisiones y en la acción" (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2003, p. 35).

Diseño metodológico e implementación del Sistema de Evaluación

Antes de abordar la forma en que se ha ido elaborando e implementando este sistema, es importante precisar que nos encontramos en una primera fase del proceso, por lo tanto, aún no se ha llegado a la etapa de comparación entre distintas mediciones (por ejemplo, medición entre línea de base y línea de resultado). Durante el año 2010 se comenzó la evaluación de seis proyectos institucionales

(tres de intervención territorial, dos del ámbito judicial y uno de educación para jóvenes en conflicto con la justicia).

Para elaborar este sistema se contó con el aporte de una memoria para optar al título de Ingeniera Civil Industrial , cuyo objetivo general fue "desarrollar un Sistema de Evaluación aplicable a los proyectos de intervención desarrollados por ACHNU, desde las perspectivas estratégicas institucionales, que permita determinar si se están alcanzando los resultados esperados y generar conocimientos que contribuyan a la toma de decisiones y programaciones futuras". Dicha tesis fue apoyada por el equipo de sistematización y evaluación institucional con el fin de resguardar la incorporación del enfoque de derechos y el de evaluación para la transformación. Asimismo, la concepción de este sistema contempló la colaboración de cada uno de las y los jefes de proyectos.

a) Diseño de la metodología de la evaluación.

A partir de la propuesta elaborada en esta tesis y la revisión de la formulación de cada uno de los proyectos de la institución, se elaboraron las matrices de evaluación definitivas. Estas matrices contienen las dimensiones, variables, indicadores y preguntas evaluativas orientadoras correspondientes a cada proyecto.

A continuación se presenta un ejemplo extraído del proyecto especializado en calle, NISICA (Niños y niñas en situación de calle):

MATRIZ EVALUATIVA			
DIMENSIÓN	**SUBDIMENSIÓN**	**INDICADOR**	**PREGUNTAS**
Facilitación de procesos de contención y elaboración de la experiencia de daño de NNJ	Reaprendizaje de confianza en el mundo adulto	35 niños, niñas y jóvenes generan vínculos de confianza con adultos	¿Cuáles consideras que son los principales logros alcanzados respecto al reaprendizaje de confianza en el mundo adulto?

Luego se definieron las muestras intencionadas y aleatorias, de acuerdo al proyecto abordado. A continuación se confeccionaron los instrumentos para construir líneas de base y realizar evaluaciones de proceso: cuestionarios para todas y todos los integrantes de los equipos con preguntas abiertas y cerradas; cuestionarios para recabar la satisfacción de niños, niñas, jóvenes y familias; entrevistas grupales para recoger percepciones de jóvenes; pautas de discusión grupal; pautas de elaboración de relatos individuales; material didáctico para evaluación de proceso colectiva. Algunos de estos instrumentos fueron presentados a cada jefe(a) de proyecto para recibir sus recomendaciones y aportes antes del diseño final, lo que se consideró como un gran acierto pues muchas veces ellos y ellas incorporaron elementos muy importantes que se habían pasado por alto, como por ejemplo, considerar en el instrumento de línea de base el contexto socio-cultural de la intervención.

Posteriormente se diseñó el plan de análisis, el que consiste, a grandes rasgos, en un *análisis de contenido* estructurado de acuerdo a las dimensiones y subdimensiones de cada proyecto para el caso de la información cualitativa. Para los datos cuantitativos, el diseño contempla análisis estadístico descriptivo de frecuencias y algunos cruces de variables.

A su vez se identificaron responsables y actores participantes de la evaluación; se definieron los plazos de los focos evaluativos (línea de base, proceso y resultado) por cada proyecto; y por último se estimó el presupuesto para la implementación de esta primera fase del sistema.

b) Proceso de ejecución de la evaluación.

Esta etapa comienza con el levantamiento de información, para ello se aplicaron los instrumentos de acuerdo a las diferentes etapas en que se encontraba cada proyecto y se realizó análisis a la información recopilada. Luego se elaboraron informes preeliminares de evaluación con sus respectivos power point los cuales fueron presentados en jornadas de devolución de línea de base y de proceso, donde se aclararon dudas sobre aspectos que llamaron la atención y se profundizó en la reflexión acerca de temas de la intervención significativos para la evaluación (principales dificultades, dilemas, hallazgos y adecuaciones de la intervención, entre otros).

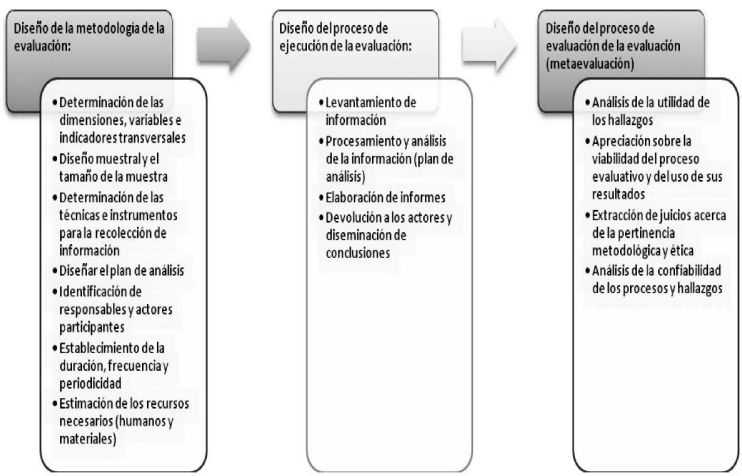
Finalmente, se completaron los informes evaluativos incorporando los nuevos aportes, precisiones y reflexiones recogidos en las jornadas de devolución. En éstos la información se presenta de acuerdo a las dimensiones y variables de la matriz evaluativa y en las conclusiones se emiten juicios valorativos y recomendaciones. Estos informes van dirigidos a los equipos profesionales y a SENAME, como insumo que el propio proyecto generó a partir de su intervención.

c) Diseño del proceso de metaevaluación.

El propósito de esta etapa es someter a evaluación el diseño del sistema, que incluye el modelo evaluativo utilizado para los proyectos y los procesos definidos para llevar a cabo la evaluación. Concretamente, *"se juzgan los aspectos centrales del proceso evaluativo: se aprecia su viabilidad y el uso de sus resultados, se analiza la utilidad de los hallazgos, se juzga la pertinencia metodológica y ética, la adecuación de las conclusiones y las recomendaciones formuladas, además de la pertinencia de los procesos evaluativos"* (Fierro, 2010, p. 85).

Esta corresponde a la última fase del sistema, por lo tanto, se realizará una vez finalizada la etapa anterior.

Esquema de las etapas del Sistema de Evaluación



Resultados preliminares

Al cumplirse casi un año de la implementación de este Sistema de Evaluación, se puede dar cuenta de un conjunto de resultados preliminares. En primer lugar, al interior de la institución se ha logrado generar conocimiento a partir del proceso de evaluación que se ha realizado en diferentes proyectos. Este avance es reconocido y valorado por las y los integrantes de los equipos, quienes perciben que mediante este proceso han podido detenerse y reflexionar evaluativamente sobre su intervención.

Lo anterior puede observarse en las siguientes citas recogidas en una de las jornadas de evaluación realizada: "vemos cómo la misma práctica nos va diciendo cómo vamos ir actuando para cada situación o para ir viendo como profesionales los nudos críticos y las cosas positivas"; "esto ha sido la reflexión de equipo que nos estaba faltando, un poco por falta de tiempo. Es muy importante recalcarlo en nuestro trabajo, ver qué nos falta, nuestros desafíos, visualizarlos y tenerlos bien frescos, bien presentes". En este sentido, la evaluación es reconocida como un aporte al trabajo de los equipos que ha contribuido al desarrollo de una práctica más consciente y menos rutinizada.

En segundo lugar, la evaluación es visualizada como una "mirada externa" que acompaña al desarrollo de los proyectos y, al mismo tiempo, ayuda a confrontar la práctica mediante las preguntas, observaciones y orientaciones que provienen de la evaluación. La siguiente cita lo ilustra: "*es muy importante que ustedes nos acompañen, que nos sigan acompañando en el proceso, los documentos que se han trabajado y la devolución que se ha hecho son relevantes para ir profundizando ese conocimiento. Agradecerles que nos hayan dado estas instancias de profundidad, de mirarnos a nosotros mismos, mirar a los muchachos y volvernos críticos. Es una práctica que algunas veces la hacemos con profundidad, otras veces no, porque la vorágine de la pega es muy alta*".

De este modo, este sistema funciona como una suerte de espejo donde los equipos pueden observar su práctica como una totalidad que cada profesional analiza de acuerdo a su propia experiencia y campo disciplinar y que además puede complementar con la visión de los otros(as) profesionales de su proyecto.

En tercer lugar, se destaca la propuesta metodológica de este sistema, sobre todo en lo que se refiere a la participación y la reflexión colectiva, ya que posibilita la confrontación de ideas, el intercambio de conocimientos, la valoración de las diferentes perspectivas profesionales y la generación de un proceso de aprendizaje conjunto. A su vez, se ha valorado el uso de técnicas lúdicas que facilitan la motivación, la disposición y la colaboración de todas y todos los integrantes de los equipos.

Si bien durante esta fase inicial de implementación del Sistema de Evaluación se han obtenido resultados significativos para el desarrollo de la institución, aún está pendiente la construcción afinada de parámetros que permitan medir cambios generados por la intervención social de los proyectos y emitir juicios valorativos más precisos y globales. Asimismo, existe el desafío de construir "mapas o modelos evaluativos" por tipo de proyecto, identificando hitos de avance en la intervención que deben ser evaluados en plazos establecidos y de acuerdo a ciertos resultados esperados.

Conclusiones

El proceso descrito en esta ponencia nos permite afirmar que hemos logrado ir generando desde la práctica nuevos conocimientos sobre la intervención social con niños, niñas y jóvenes en exclusión social de nuestro país. Y es por ello que para ACHNU la sistematización, la investigación acción y la evaluación de los proyectos que emprende es un proceso continuo orientado a nutrir de nuevos saberes a sus equipos profesionales y contribuir a la construcción y mejoramiento de las políticas públicas que abordan la protección y promoción de los derechos infanto-juveniles en Chile.

Como aportes sustantivos de esta apuesta institucional para generar conocimiento, destaca **el fortalecimiento institucional** que se ha alcanzado al contar con mejores insumos para la elaboración de proyectos, para el intercambio de información al interior de la institución y para la difusión de hallazgos, aprendizajes y propuestas hacia otras instituciones de la sociedad civil y el Estado (fundamentalmente MINEDUC, MINTRAB y SENAME). Igualmente, el desarrollo de estos mecanismos de reflexión ha contribuido a reforzar en los equipos el enfoque de derechos y su apuesta por llevar a cabo intervenciones innovadoras, donde el desafío es lograr el más alto

grado de participación de las niñas, los niños y jóvenes. Esto último ha permitido posicionar a la institución como un referente de la sociedad civil en el ámbito de la niñez y juventud.

Otro aporte de este proceso, de carácter más simbólico, es la contribución al **reconocimiento y valoración del trabajo** que realizan las y los integrantes de los proyectos, lo que se ha logrado a través de la generación de espacios donde sus conocimientos, perspectivas, reflexiones, sentimientos y análisis sobre su práctica cotidiana son considerados y puestos en valor a través de la documentación, devolución y difusión al interior de ACHNU y también hacia el exterior (mesas de trabajo con otras instituciones, redes, seminarios, etc.).

Cabe también destacar la significación que tiene el hecho que estos dispositivos de generación de conocimiento sean parte de la gestión de una institución que pertenece a la sociedad civil. Primero, porque la vinculación con las niñas, niños y jóvenes y sus contextos socio-territoriales es directa, por lo tanto, **la sociedad civil puede contribuir con información y saberes para mejorar la pertinencia de las políticas públicas.** Segundo, porque es una mirada que **complementa el enfoque del Estado** –centrada fundamentalmente en los productos y resultados- ya que pone el énfasis en los procesos y en la comprensión que realizan las y los sujetos sobre su quehacer y su experiencia como partícipes de la intervención. Por último, **porque proporciona insumos para incidir** con mejores fundamentos y mayores respaldos empíricos en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas en el ámbito de la niñez y adolescencia.

Referencias

Asociación Chilena Pro Naciones Unidas. (2008) "Derechos y Compromiso. Un aporte a la intervención con niños, niñas y jóvenes. Sistematización de siete experiencias". Español (1ª. ed.), Santiago, Chile: ACHNU.

Barnechea, María Mercedes; Morgan, María de la Luz. 1992. "¿Y cómo lo hace? Propuesta de Método de Sistematización". Lima, Perú: Taller Permanente de Sistematización-CEAAL.

Elliot, John. 1993. "El cambio educativo desde la investigación- acción". Español (1ª. ed.) Madrid, España: Ediciones Morata.

Fierro, Josefina. 2010. "Diseño de un sistema de evaluación para la Asociación Chilena Pro Naciones Unidas (ACHNU)". Memoria para optar al título de Ingeniera Civil Industrial, Universidad de Chile. Santiago, Chile.

Figueroa, Maximiliano. 2006. "Totalitarismo, banalidad y despolitización. La actualidad de Hannah Arendt". Santiago, Chile: LOM Ediciones.

Jara, Oscar. 1998. "Para sistematizar experiencias". San José, Costa Rica: Centro de Estudios y Publicaciones ALFORJA.

McKernan, James. 2001. "Investigación-acción y curriculum". Madrid, España: Ediciones Morata.

Nirenberg, Olga. 2006. "Participación de Adolescentes en proyectos sociales. Aportes conceptuales y pautas para su evaluación". Español (1ª. ed.) Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Nirenberg, Olga; Brawerman, Josette; Ruiz, Violeta. 2000. "Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales". Español (1ª. ed.), Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Nirenberg, Olga; Brawerman, Josette; Ruiz, Violeta. 2003. "Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia". Español (1ª. ed., 4ª reimp), Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Pérez Serrano, Gloria. 1990. "Investigación- Acción. Aplicaciones al campo social y educativo". Madrid, España: Editorial Dykinson.

Torres, Alfonso. .1996. "La sistematización como investigación interpretativa crítica: entre la teoría y la práctica". En: "Sistematización y producción de conocimiento para la acción", Santiago, Chile: CIDE.

Rol de la Participación Ciudadana en el Sistema de Acreditación de Calidad Municipal: la Mirada Evaluativa de Actores que Implementan esta Herramienta Modernizadora

Carolina Muñoz
Profesional Independiente
carolinamum@gmail.com

Resumen

Se describe el rol de la participación ciudadana en la implementación del Sistema de Acreditación ce Calidad Municipal en la Municipalidad de San Antonio.

Ante los cuestionamientos a la falta de contenido político del proceso modernizador chileno y de las herramientas que aplica, el objetivo fue determinar si la participación ciudadana cumple un rol estratégico en este sistema y para ello se realizó una investigación evaluativa, que aplicó una metodología cualitativo-participativa a través del método de estudio de caso.

Los resultados develan que la participación no tiene un rol estratégico y evidencian la necesidad de integrar a la ciudadanía en la gestión institucional municipal, confirmándose lo riesgos políticos que implica para el aparato gubernamental, la aplicación de instrumentos de gestión no participativos.

Presentación

La investigación da a conocer y describe el rol que cumple la participación ciudadana en la gestión de calidad de la municipalidad de San Antonio, en el contexto del Sistema de Acreditación de Calidad de Servicios Municipales (SACSM), innovadora herramienta de gestión que se implementa por iniciativa de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) en alianza con Chile Calidad desde el año 2007.

El interés investigativo surge por la convicción de que ambos procesos, la inclusión de la participación ciudadana y la gestión de calidad, constituyen elementos estratégicos para el funcionamiento y desarrollo de una institución municipal que junto con modernizarse, se debe democratizar abriendo espacios de inclusión ciudadana. Se parte de la premisa que es un riesgo la implementación de instrumentos modernizadores de la gestión, si no se produce paralelamente a ello, un proceso que incluya e involucre a otros actores en dicha gestión.

Se decidió realizar un estudio de caso para profundizar y analizar la experiencia de un municipio que implementara iniciativas concretas en materias de participación ciudadana y gestión de calidad a través de su participación en el SACSM. La investigación es tipo evaluativa, se aplicó una metodología cualitativo-participativa de alcance descriptivo y se desplegó un trabajo de campo colaborativo que abrió espacios de participación a los funcionarios municipales. El enfoque corresponde al denominado enfoque de cuarta generación, que rescata una mirada constructivista del proceso evaluativo, con especial atención a los elementos de contexto y actores involucrados. Se releva la función sociopolítica de la investigación evaluativa, en tanto disciplina fundada que retroalimenta el desarrollo de programas y proyectos, a partir del análisis de su desempeño y la emisión de juicios que orientan la toma de decisiones.

Planteamiento del problema de investigación

No cabe duda que actualmente los Municipios chilenos, como institucionalidad pública local, están expuestos a una serie de desafíos de alta complejidad que les imponen por un lado, el actual proceso modernizador de la gestión pública y por otro, las ascendentes demandas ciudadanas por mayores espacios de participación en las decisiones locales.

Desde un punto de vista político, hoy se reconoce que a los municipios también les toca hacerse cargo de la necesidad de profundización democrática que ha puesto en tela de juicio las principales instituciones que sustentaron por siglos el modelo de democracia moderna, en donde la participación podía restringirse sólo al ejercicio del tradicional mecanismo electoral, debido a que el principio de *representatividad* se configuró como único criterio de validación sociopolítica. Este cuestionamiento se refleja, entre otras cosas, en la reciente emergencia de principios como la *cooperación* y la *asociatividad*, y su consiguiente necesidad de articulación de actores en torno a la gestión pública, lógica que permitiría trascender el evento eleccionario y que puede constituir una vía para otorgar legitimidad política al desempeño gubernamental y que finalmente, podría acercar a una redefinición de la Democracia, haciéndola transitar hacia un sistema político de tipo *participativo*, más deliberativo respecto de las decisiones de interés público y que por cierto, aún se encuentra en pleno proceso de construcción.

Por otro lado y considerando el desempeño institucional en estos nuevos escenarios en que se desenvuelve la gestión pública, se hace necesario enfrentar los evidentes déficit que ha demostrado en materia de eficiencia en el desarrollo de sus funciones, constatándose que su estructura, procedimientos y cultura organizacional, no están acordes a las exigencias de esta sociedad post-moderna, tanto en su capacidad de respuesta organizativa, como también en su capacidad para ofrecer espacios de integración política a la ciudadanía.

"Todo pareciera indicar que el antiguo paradigma organizacional… de estructuras dirigidas en forma vertical… no es sostenible frente a la actual demanda de flexibilidad para adaptarse a los cambies ambientales" (Gallegos: 2003, pp.1)

Haciéndose cargo de esas carencias, se ha desplegado en los últimos años un proceso de modernización de la gestión pública chilena que, inspirado en el enfoque de la Nueva gestión pública, ha dotado de mayores recursos a las distintas reparticiones del Estado, permitiendo con ello aumentar niveles de eficiencia y eficacia a través de la generación de instrumentos y dispositivos tendientes al logro de resultados. En ese contexto, paulatinamente también, se han instalado principios como la *calidad*, la que se ha difundido como perspectiva orientadora para la gestión de algunos servicios públicos.

"Se han llevado a cabo innumerables medidas

modernizadoras al interior de los servicios públicos en áreas muy variadas. Gran parte de esas iniciativas se han traducido en mejorías concretas de la calidad de los servicios que atañen directamente a los usuarios" (Marcel, 1996, pp.7)

Independiente se esos avances conceptuales y operativos, existe claridad sobre las debilidades del proceso modernizador chileno, detectándose entre otras cosas, que ha sido extremadamente tecnocrático, con escasa o nula participación ciudadana que lo sustente, que ha propiciado la eficiencia en la gestión solo a través de una lógica de incentivos presupuestarios y con un modelo de aplicación desarticulado y principalmente focalizado en servicios dependientes del ejecutivo, cuestión que ha relegado en el tiempo a un gran actor político que aun no se ha incorporado con la tenacidad que se requiere: los municipios.

"A más de diez años de iniciado el proceso de modernización municipal, los diagnósticos realizados por el gobierno y por organismos no gubernamentales, dejan de manifiesto que el desempeño municipal se ha mejorado parcialmente. No obstante, el fortalecimiento democrático (…) que implica información, control y fiscalización de la ciudadanía sobre la gestión municipal, todavía es muy incipiente y no registra mayores avances sustantivos" (Montecinos, 2007, pp.321)

A pesar de ello, y por constituir el eslabón primario de la gestión del Estado y de mayor proximidad con la ciudadanía, los municipios del Chile actual de igual forma están llamados a hacerse cargo de este panorama de cuestionamientos globales que los enmarca, y asumir el doble compromiso de optimizar sus procesos de gestión para una mejor eficiencia, al mismo tiempo que buscar las vías que den legitimidad político-ciudadana a su desempeño institucional en el contexto local y nacional.

Si se analiza el reciente contexto histórico, normativo y cultural en el que se inserta la institucionalidad municipal chilena, puede comprenderse que las condiciones para encarar los desafíos descritos son desfavorables, puesto que existen cuestiones estructurales que dificultan el despegue de su desarrollo organizacional. Entre las más complejas, está el propio proceso de municipalización que se enmarcó en una descentralización sólo geográfica-territorial impulsada por la dictadura militar, focalizado principalmente en aumentar tareas y responsabilidades, sin un correlato de facultades, soporte presupuestario o transferencias técnico-metodológicas, lo

que redunda en una alta desigualdad de recursos y capacidades con que cuentan los distintos municipios del país.

"Al asumir en 1992 los nuevos gobiernos locales, la visión que tuvieron del sistema municipal fue claramente negativa (…), un gran obstáculo es cómo compatibilizar la rigidez del sistema jurídico en el que se desarrollaban los municipios con el cambio y complejidad creciente. No solo se requería emprender el más difícil de ellos, el cambio cultural, sino –además- hacerlo sin contar con recursos para ello y en el marco de una normativa inflexible que verá como sospechoso cualquier intento por innovar en gestión" (Gallegos, 2003, pp. 3).

Lo anterior implica que estas precarias condiciones institucionales y de recursos organizacionales ponen a los municipios en una posición muy desmejorada para hacer frente a los desafíos de eficiencia que impone el proceso modernizador y las expectativas políticas que reflejan las demandas ciudadanas. Por otro lado, estos hechos constituyen un riesgo para el propio sistema democrático del país, por cuanto reproducen modelos de carencia y pobreza territorial que dificultan la construcción de instancias para el desarrollo endógeno, mucho más acorde a un real proceso de descentralización, el que debiera considerarse un requisito básico para la modernización el Estado.

A pesar de este complejo panorama, no puede desconocerse las oportunidades que implica el desafío de construir una nueva gestión municipal, más eficiente y legitimada políticamente, que integre en su desempeño una visión articuladora-sistémica con nuevos enfoques y herramientas de gestión, resguardando que ellos permitan redefinir los tradicionales y clientelares patrones de relacionamiento entre los distintos actores locales. Esto implicaría en definitiva, construir una institucionalidad capaz de promover una incidencia participativa-efectiva en los procesos de gestión municipal por parte de los distintos actores locales, de tal manera que la modernización -aunque sea de manera tardía- se instale desde una ciudadanía co-responsable del desempeño municipal. En ese contexto, la participación ciudadana constituye un elemento fundamental de incorporar en la gestión municipal pues permite la posibilidad de que las nuevas herramientas de gestión, efectivamente contemplen la inclusión de la ciudadanía en sus procesos de mejora.

Una de las herramientas de mejoramiento que ha impulsado la Nueva gestión pública chilena es la incorporación de la gestión de

calidad, el que inicialmente ha sido recogido por algunos municipios por iniciativa y/o recursos propios[1], pero que en el último tiempo es promovido por el Gobierno nacional a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Esta subsecretaria, en alianza con el Centro Nacional de Calidad y Productividad Chile Calidad[2], ha instalado un Sistema de Acreditación de Calidad de Servicios Municipales (SACSM) desde el año 2007, el que constituye una iniciativa pionera y que contempla un modelo de gestión para el aseguramiento de la calidad de servicios municipales, el que es implementado por los municipios, para lo cual cuentan con apoyo técnico y financiero de parte de SUBDERE.

La implementación de este sistema claramente constituye una oportunidad para que los municipios que participan de él, inicien procesos sistemáticos de mejoras en su gestión desde una perspectiva que promueve principios como la excelencia y el rendimiento, a través de un cambio en la cultura organizacional. Junto con ello, se establece como factores claves la evidencia de resultados y la orientación hacia el cliente-usuario, reconociendo que ellos(as) no sólo significan un agente retroalimentador de la atención que se les brinda, sino que también "cumplen un rol en la priorización y definición de la actividad municipal (…) como forma para detectar las necesidades y expectativas de la comunidad" (SACSM, guía Nº 2, 2007, pp. 14).

Dicho reconocimiento no debiera ser en vano, puesto que a partir de esa premisa se abre la posibilidad de integrar en la gestión de calidad municipal la participación ciudadana y los mecanismos a través de los que ella se expresa, facilitando como se ha dicho, la inclusión de la ciudadanía local en los procesos de gestión institucional. En este sentido, y a pesar de que este sistema es una herramienta específica y acotada a la provisión de algunos servicios, su desarrollo puede "abrir puertas" para una mirada que integre estratégicamente los conceptos de participación y calidad, como enfoques transversales a la gestión municipal. En ese contexto, la construcción de una gestión de calidad con contenido ciudadano es una posibilidad cierta, así como también lo es el riesgo de

1 Dentro de ellos, destaca el caso de la Municipalidad de Providencia, que se ha incorporado a los procesos de estandarización por medio de la certificación de normas ISO.

2 Para mayor información visitar: www.chilecalidad.cl

implementar esta herramienta de mejora sólo desde un punto de vista eficientista del mejoramiento técnico o tecnológico, tal cual ha ocurrido con otros dispositivos modernizadores.

Considerando lo anteriormente expuesto, el fenómeno problemático que orientó la investigación, dice relación con la forma en que la participación ciudadana se contempla dentro del SACSM, en tanto instrumento modernizador de la gestión pública municipal. Ante ello, la línea indagatoria contempló una indagación institucional-experiencial, focalizada en escenario municipal que estuviera aplicando esta herramienta, y donde hubiera evidencias de interés político y aplicación efectiva de mecanismos de participación ciudadana. Para esos fines y luego de un procedimiento de selección muestral, se escogió como caso de estudio el municipio de San Antonio y se definió la siguiente interrogante como guía de la investigación: ¿Cumple la participación ciudadana un rol estratégico en la gestión de calidad de la Municipalidad de San Antonio?

Objetivos de la investigación

Objetivo general

Determinar si la participación ciudadana cumple un rol estratégico en la gestión de calidad de la municipalidad de San Antonio.

Objetivos específicos

1. Establecer las *condiciones de diseño institucional* de la municipalidad de San Antonio en materias de participación ciudadana y gestión de calidad.
2. Definir la *conceptualización de funcionarias y funcionarios* sobre los enfoques de participación ciudadana y de calidad en la gestión municipal.
3. Determinar el discurso institucional sobre participación ciudadana y gestión de calidad que ha construido la municipalidad de San Antonio.
4. Determinar el rol de la participación ciudadana en el Sistema de Acreditación de Calidad de Servicios Municipales (SACSM)
5. Establecer la *relación que se genera entre la participación ciudadana y el enfoque de calidad* en la implementación del modelo de acreditación de calidad de servicios municipales.

Resultados

Los resultados se organizan en torno a cinco ejes temáticos que se relacionan directamente con los objetivos específicos de la investigación y a través de ellos, se constatan evidencias de que la participación ciudadana no cumple un rol estratégico en la gestión de calidad que el caso de estudio implementa a partir de su incorporación al SACSM.

Dichas evidencias se expresan en tres dimensiones. Primero, en aspectos del diseño institucional de la municipalidad de San Antonio, como también del diseño técnico del modelo de acreditación de calidad de servicios municipales. En segundo lugar, se expresan en las conceptualizaciones personales de los funcionarios/as municipales y el discurso institucional que se ha configurado en el contexto del SACSM. Finalmente, se expresa en la falta de sintonía y articulación entre las exitosas prácticas participativas que han logrado instalar el caso de estudio, con aquellas prácticas y herramientas que han desplegado para el mejoramiento de la calidad de sus servicios.

Al analizar las definiciones institucionales sobre participación ciudadana y gestión de calidad, se pudo detectar que en el *diseño institucional municipal*, la gestión de calidad constituye un elemento central por cuanto tiene presencia en la agenda de modernización del municipio, en calidad de eje estratégico y en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), representa una política del área estratégica institucional. Por su parte, la participación ciudadana no cuenta con una posición estratégica a nivel de diseño, remitiéndose a ser una referencia instrumental para efectos de la imagen institucional en la visión institucional, sin ser parte de la misión y alcanzando a tener presencia sólo en tres áreas estratégicas del PLADECO.

A pesar de este escaso nivel de relevancia estratégica que tiene la participación ciudadana en los instrumentos orientadores de la gestión institucional, ella sí ha incidido en la estructura institucional por cuanto en el año 2009 se creó una unidad de participación ciudadana, la que sin embargo, solo tenía un impacto programático y que por tanto no incidía en la gestión institucional del municipio. Ello se expresa en un status administrativo dependiente de la DIDECO y en sus acciones, principalmente abocadas a la implementación de programas socio-comunitarios participativos. Otro elemento de la estructura institucional en que existe una presencia de la

participación ciudadana es de tipo normativo, y refiere a la existencia de una Ordenanza específica sobre esta materia, la que se encuentra vigente desde el año 1999 pero de la cual, los funcionarios/as señalan desconocer su existencia o sus contenidos.

Respecto de las *conceptualizaciones sobre participación ciudadana y gestión de calidad por parte de las funcionarios/as municipales*, existe una amplia brecha en el manejo y valoración conceptual sobre cada una de ellas, siendo la participación ciudadana una categoría mucho más internalizada en la cultura municipal y en torno a la que existe clara noción del trasfondo político que implica. Ella es asociada a una nueva forma de relacionamiento entre el municipio y la sociedad civil, que se basa en la corresponsabilidad de derechos y deberes. Asimismo, existe claridad sobre el carácter gradual de los procesos participativos que se abren con la comunidad, destacando el conocimiento sobre los distintos niveles que la participación ciudadana puede alcanzar, sean éstos de tipo informativo, consultivo, co-gestionario, decisional o de control social. En contraposición con ese manejo conceptual sobre participación ciudadana, se aprecia un bajo nivel de aproximación y comprensión sobre gestión de la calidad. Si bien existen funcionarios/as que sí conocen e incluso atribuyen una valoración positiva a este concepto (principalmente quienes se han vinculado al modelo de acreditación), la mayoría de ellos, denota total desinformación al respecto. Sin embargo, cabe señalar que a lo largo del trabajo de campo, los equipos demostraron amplia disposición a informarse sobre la materia, llegándose a una conceptualización común que reconoce como elemento central el concepto de satisfacción usuaria, tal cual establecen los principios básicos y originarios del enfoque gestión de calidad.

Una vez dilucidadas las condiciones de diseño institucional y las definiciones de funcionarios/as, se puede afirmar que el *discurso institucional sobre participación ciudadana y calidad de gestión* se encuentra en pleno proceso de construcción. Este proceso no se ha generado mediante estrategias de transferencia conceptual, técnica o metodológica, sino que se ha generado sobre una base experiencial, es decir, mediante la aplicación empírica de iniciativas como los presupuestos participativos que forman parte de los mecanismos de participación ciudadana del municipio y de herramientas de gestión como el propio modelo de acreditación de calidad. Esto ha dado lugar a una constante socialización conceptual-vivencial que se

caracteriza por estar fuertemente influida por la voluntad y decisión política del Alcalde por incorporar a su gestión un sello altamente participativo en la relación con la comunidad y por mejorar la calidad de sus servicios. Otra característica relevante de observar en esta etapa de socialización conceptual, es una marcada asimetría en el nivel de internalización y valoración que cada enfoque tiene al interior del municipio, evidenciándose que la participación ciudadana está permanentemente incorporada al discurso institucional, lo que no ocurre de igual forma con la gestión de calidad, que no se encuentra posicionada, y que incluso como se ha referido, adolece de desconocimiento.

Si se analiza la relación entre ese discurso y las condiciones de diseño institucional en torno a la "participación" y la "calidad", en tanto enfoques orientadores de la gestión, se aprecia un fenómeno paradójico, que se expresa en que, aun cuando la gestión de calidad cuenta con una posición estratégica en el diseño, ella no se encuentra internalizada conceptualmente ni expresada con fuerza en el discurso institucional, al contrario de lo que ocurre con la participación ciudadana, que a pesar de no contar con una posición relevante en los instrumentos básicos del diseño institucional, sí se encuentra altamente conceptualizada, integrada y validada en el discurso institucional y en la cultura organizacional del municipio.

Por otro lado, al momento de analizar el *rol que ocupa la participación ciudadana en el SACSM*, se constata que este sistema se basa en un fundamento ciudadano que hace un reconocimiento explícito del derecho a recibir servicios de calidad de parte de los municipios. A partir de ello, se detecta un reconocimiento de la dimensión política que define al sujeto destinatario de esos servicios, mucho más cercano a la categoría "usuario-ciudadano" que al concepto "usuario-cliente", que es el perfil que define a los destinatarios de los servicios o productos que proveen entidades privadas. A pesar de este enfoque político y de la consideración de la participación ciudadana como inherente o transversal al SACSM, se detecta que en el diseño de su modelo, si bien existen elementos que refieren a la participación, ello no logra instalar a la participación ciudadana como variable relevante dentro de la gestión municipal. Por ejemplo, en el instrumento para la autoevaluación de los municipios, se detecta sólo un criterio en el que confluyen elementos de gestión que aluden a la participación en el Sistema, la que puede

alcanzar sólo un carácter informativo-consultivo. Por otro lado, estos elementos no tienen como requerimiento explícito la instalación de prácticas participativas para su cumplimiento, cuestión que finalmente queda en manos de los municipios y por ende, sujeto a su propia interpretación. Dicha situación constituye un riesgo para la real operacionalización del enfoque político ciudadano que inspira el SACSM, por cuanto los municipios pudieran -de igual forma- desplegar mecanismos no participativos para evidenciar o responder a los elementos que el modelo de gestión verifica.

Considerando lo anterior, y en el entendido que el rol de la participación en este modelo se vincula directamente con la gestión de la información en torno a la prestación de servicios, se estima necesario avanzar en la incorporación de elementos y criterios de gestión que garanticen prácticas participativas para generar los insumos informativos, asegurando que se incluya la perspectiva de otros actores locales, distintos a los funcionarios municipales o usuarios directos de los servicios. Cabe señalar además, que el rol que ocupan los usuarios dentro del modelo, se remite a ser "fuentes de información para la gestión municipal", posición que es coherente con el nivel informativo-consultivo que alcanza la participación, pero que debe cuestionarse para efectos de ampliar esos niveles de participación hacia la toma de decisiones y la generación de espacios de control ciudadano sobre la gestión de servicios municipales. En definitiva, los hallazgos indican que en el contexto del SACSM, la participación ciudadana no alcanza un carácter estratégico porque a pesar de tener una posición relevante en su discurso argumental, ello se encuentra tensionado por un diseño que no la explicita en sus requerimientos técnicos u operativos.

En consistencia con todos estos hallazgos, y respecto de la *relación entre participación ciudadana y calidad*, lo que se genera en el caso del municipio de San Antonio es un fenómeno de "disociación" entre ambos enfoques, la que se expresa en la implementación de interesantes y fructíferas iniciativas, pero que se conciben e implementan de manera paralela y desarticulada. Como se ha planteado, si bien la participación ciudadana constituye uno de los ejes del discurso y quehacer municipal, ella no alcanza un rango estratégico en el contexto del SACSM, porque la aplicación de sus mecanismos no se articula con la gestión institucional a nivel global o de la prestación de servicios a las que se orienta el modelo de

acreditación. Respecto de ello y con un alto sentido autocrítico, los equipos municipales refieren que no existe una adecuada gestión de la información que generan los mecanismos de participación ciudadana que despliegan, no habiendo un procesamiento, ni un análisis que instale practicas sistemáticas de participación que retroalimenten la gestión.

De esa manera, y en relación a la pregunta inicial del estudio, se puede afirmar que la participación ciudadana no cumple un rol estratégico en la gestión de calidad municipal que implementa el municipio de San Antonio en el contexto del SACSM, por cuanto no se incluyen espacios de participación o herramientas que garanticen el involucramiento ciudadano en los procesos de gestión institucional municipal. Lo anterior es atribuible como se ha dicho, a inconsistencias cruzadas entre el diseño institucional municipal, el diseño técnico del modelo de acreditación y también por las brechas conceptuales y de valoraciones que se producen en las percepciones sobre los enfoques de participación ciudadana y calidad. También se pudo constatar en terreno el genuino interés del municipio de San Antonio por instalar la participación ciudadana como un referente fundamental de acción, cuestión que se expresa en sus distintos estamentos y que puede tener importantes proyecciones si esa participación logra transitar desde la posición programática que tiene hasta ahora, para instalarse como un elemento incidente en el ciclo de gestión institucional municipal.

A partir de los resultados de esta investigación, se refuerzan los cuestionamientos que han surgido al proceso modernizador chileno en cuanto al escaso contenido político que se ha dado a las herramientas de gestión que promueve. De no observarse esa variable política, este tipo de herramientas pueden convertirse en recursos sólo tecnocráticos y con bajo nivel de sintonía ciudadana, situación que se aleja de las nuevas perspectivas para comprender el quehacer gubernamental-estatal. Ellas implican la generación de plataformas institucionales -municipales en este caso- que junto con garantizar eficacia, eficiencia y satisfacción usuaria, fortalecen proyectos políticos inclusivos, que resguardan la legitimidad que la ciudadanía otorga a su desempeño.

Referencias

Gallegos, Verónica. Desarrollo organizacional en un municipio: Facilitadores y Obstaculizadores del Cambio. Un estudio de Caso. En: Temas Sociales, Nº45, ediciones Sur Profesionales, 2003.

Marcel, Mario. Modernización de la Gestión Pública. El Caso chileno. En: Seminario Taller: La Función Pública Nacional y la Integración Regional. Organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, Uruguay. 2-4 Sept. 1996

Montecinos, Egon. Limitaciones del Diseño Institucional para una Gestión Municipal Participativa. El Caso Chileno. Revista Economía, Sociedad y Territorio. Enero-abril, Año/Vol. VI, Nº 023. Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México. 2007. Pp. 725-743.

Montecinos, Egon. Los Límites de la Modernización Municipal para Profundizar la Participación Ciudadana en Chile. ¿Es la Gobernanza de Proximidad una Alternativa?. Revista Gestión y Política Pública, 2º semestre, vol. XVI, Nº 002. Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. D.F., México, 2007. Pp. 319-351.

Ordenanza Municipal de Participación Ciudadana, Nº 02. Municipalidad de San Antonio, 21 de Septiembre, 1999. Disponible en: http://transparencia.sanantonio.cl/Ordenanzas%20Municipales/ORD.N%C2%BA%2002%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana.pdf. Consultado el 20-03-2009.

Breves de Política Pública

Los textos que se reproducen han sido publicados por el Centro de Políticas para el Desarrollo de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile con el propósito de promover el debate sobre diversos asuntos públicos.

Educación: Tiempos de Cambios

Nº 12, Septiembre 2011

El nudo de la crisis del sistema de educación en Chile, que pasó de las instituciones a la calle, es la percepción mayoritaria de que es un instrumento de inserción social esencial y que debe estar a disposición de todos, pero que el acceso a sus beneficios es profunda y crecientemente desigual según los ingresos de las familias. A pesar del sustancial aumento del gasto público en educación.

Parece emerger un nuevo consenso social a favor del reforzamiento de la educación pública o con fines públicos. A ello se ha sumado una virtual nueva mayoría parlamentaria que apoya una reforma a la constitución para establecer que los recursos presupuestarios se asignen solo a las instituciones educacionales estatales o sin fines de lucro. Este enfoque contrasta con la visión y los métodos que inspiraron la política de privatización y desregulación de los años ochenta y con el statu quo con reformas parciales posterior a 1990.

La educación como negocio y la educación como derecho

La educación es concebida en el enfoque liberal, que comparten las autoridades del gobierno en funciones, solo como un bien económico de alto costo medio y marginal, lo que efectivamente es, y que se "consume" individualmente, lo que es discutible. Y que es recomendable transarlo en mercados como el resto de los bienes a los que se puede poner un precio, en base a la rentabilidad de su oferta privada. Esta puede ser, por lo demás, muy elevada si se aplica economías de escala, plena flexibilidad en la dotación docente y precios basados en el prestigio y el marketing, especialmente en ausencia de regulaciones públicas. Se argumenta

que las altas tasas de rentabilidad de la educación hacen de ésta, a medida que aumenta el nivel de escolaridad y especialmente en la educación superior, una inversión altamente atractiva para las personas individuales, que están dispuestas a pagar por ella (y a endeudarse para financiarla). La adquisición individual de educación tiene, en efecto, una importante rentabilidad privada y es, además, un factor de prestigio social. Por ello existe una amplia demanda por educación, la que puede mercantilizarse o transformarse en un bien social, según las opciones de cada sociedad. En Chile, desde 1981 la educación se ha mercantilizado como probablemente en ningún otro lugar del planeta. La realidad de prácticamente todos los países del mundo es, sin embargo, que la mayor parte de la inversión en educación es realizada por el Estado, generalmente financiando sistemas públicos de enseñanza y subsidiando a los estudiantes. ¿Por qué semejante contradicción aparente?

Un primer elemento de respuesta es utilitario: los individuos no gastan en educación tanto como les convendría por falta de recursos y dificultades de acceder a préstamos para financiarla. Incluso desde la perspectiva económica liberal, este solo hecho justifica subsidiarla. La mencionada perspectiva admite, además, que si bien la educación es un bien privado, genera externalidades positivas y tiene una importante rentabilidad social: no beneficia solo a quien la recibe sino también, hasta cierto punto, a todos los demás, y aumentar la competitividad y el potencial de crecimiento de las economías. La educación dejada al mercado no es provista en niveles socialmente óptimos: se requiere de un gasto público que la haga llegar a toda la sociedad.

Un segundo argumento para explicar los fuertes gastos públicos en educación en las naciones exitosas no es utilitario sino vinculado a la ética pública: la educación es un factor de conformación de la convivencia colectiva que debe estar a disposición de todos, sin excepción, en la medida del desarrollo de sus capacidades. Se trata de una ampliación del argumento de las externalidades al dominio de las virtudes cívicas y la formación en humanidades, más allá de las competencias técnicas. Esto es lo que han consagrado tratados internacionales que muchos Estados han suscrito en el siglo XX, incluyendo Chile, que otorgan a la educación en todos sus niveles el carácter de un derecho a ser garantizado por los poderes públicos. Este es especialmente el caso del Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales de 1967 que establece la prestación libre, universal y obligatoria de la educación primaria, "generalizada y hacerse accesible" la educación secundaria en sus diversas formas (incluida la formación técnica y profesional), e igualmente accesible la educación superior. Deben estar disponibles para todos sin discriminación y se anima a hacer que la educación sea gratuita en todos los niveles. Esta debe estar encaminada al "pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales" y ayudar a todas las personas para participar efectivamente en la sociedad. Independientemente de cómo cada sociedad valora de qué manera y en manos de quien debe ponerla a disposición, todos los gobiernos le dan a la educación básica el carácter de obligatorio, y algunos también la educación media, como Chile desde 2003. Al servicio de regímenes opresivos, la educación puede ser manipulada en su beneficio, pero en las naciones democráticas puede estimular la libertad, la cooperación y la convivencia civilizada. Bien concebida y administrada, la educación puede llegar, en palabras de Martha Nussman, a "formar ciudadanos cabales con la capacidad de pensar por sí mismos, poseer una mirada crítica sobre las tradiciones y comprender la importancia de los logros y los sufrimientos ajenos".1

Existen entonces sólidos fundamentos para masivos gastos públicos en la educación preescolar y escolar para socializar valores compartidos y permitir el acceso universal a conocimientos y competencias básicas, así como a la ciencia, las artes y las humanidades. Y también para impartir a quienes están en condiciones de recibirla la enseñanza de la ciencia avanzada y la tecnología, proporcionando ayuda financiera a las personas competentes pero sin recursos en las universidades y centros tecnológicos, junto al financiamiento del bien público por esencia que constituye el conocimiento y su generación en condiciones de laicidad, pluralidad y eficiencia.

Avances y retrasos

La alta proporción del gasto educacional privado es una de las principales características del esquema educacional chileno, si se lo compara con el resto del mundo. En promedio, en los países de la OCDE el gasto público representa el 88% del gasto educacional

1 Martha Nussman.2010. *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Madrid-Buenos Aires: Katz Editores.

total, el 92% en el caso de los 16 países de la Unión Europea y 60% en Corea, que es el país con menor proporción de gasto público en dicho conjunto. En Chile, en cambio, el gasto público representa sólo el 51% del gasto educacional total, especialmente por el peso del gasto privado en educación superior y el desarrollo de esquemas de cofinanciamiento (como el financiamiento compartido en establecimientos subvencionados desde 1994), aunque la inversión pública en educación se ha expandido continuamente desde 1990.

Chile ha avanzado desde 1990 en cobertura y logros educativos. La cobertura de la educación primaria es ahora casi universal, y los índices de logro en educación secundaria, media y superior han aumentado con rapidez. Un 64% de los jóvenes de 25 a 34 años ha completado al menos la educación media, es decir 20 puntos porcentuales más que la población de 45 a 54 años, situación más favorable que la de otros países de la región, como Brasil (50%) o México (39%). A su vez, un 11% de la población entre los 45 y 54 años ha completado la educación superior, mientras en la población de 25 a 34 años este porcentaje alcanza al 18%. Pero falta mucho: en países como Canadá y Corea, un 56% dentro de ese rango de edad ha logrado completar estudios superiores.

El gasto en educación sigue siendo bajo en los niveles escolares de enseñanza básica y media en comparación con la OCDE (del orden de 4% contra 6-7% del PIB). Según el último informe de la OCDE en la materia, "esto indica que es necesario dedicar más fondos públicos a la educación en Chile. Debido a la alta desigualdad en el ingreso y la fuerte segregación socioeconómica de su sistema escolar, Chile necesita hacer más que otros países para ayudar a los niños con medios financieros limitados".1

Elementos en debate

Debe tomarse esta recomendación en serio. Existe un sin número de proposiciones que han surgido en el conflicto desencadenado a partir de abril de 2011. Pero los dilemas y soluciones a abordar son paradojalmente relativamente sencillos conceptualmente y tienen un costo que ha sido cifrado entre 1,5 a 3% del PIB.

1 OCDE.2011.*Mejores políticas para el desarrollo. Perspectivas OCDE sobre Chile*. Disponible en http://www.oecd.org/dataoecd/41/39/47496842.pdf.

En primer lugar, cabe reforzar la educación preescolar, sobre la que los actores sociales organizados insisten poco pues se sitúan en otros niveles educativos: está diagnosticado que su importancia es esencial para la estimulación temprana del niño y el desarrollo posterior de jóvenes y adultos, empezando por sus capacidades cognitivas y de aprendizaje. La cobertura es todavía baja, especialmente en las familias pobres, a pesar del esfuerzo de los últimos gobiernos y del programa Chile Crece Contigo de la presidenta Bachelet. Esta política tendría además efectos muy positivos para la inserción de la mujer en el trabajo y para la distribución del ingreso.

En segundo lugar, no existe razón alguna para mantener el confinamiento de los estudiantes pobres en la educación municipal. Se debe proceder, con una razonable transición en el tiempo, a una reestructuración del sistema escolar para disminuir su fragmentación y la de la sociedad, que está sometida a la ausencia severa de igualdad de oportunidades. Hoy el rendimiento está estrictamente relacionado con los ingresos de los padres y las escuelas no hacen la diferencia frente a esta ley de hierro. Esto se consolidaría en la propuesta que ha emanado del gobierno con un quinto sector, además del particular pagado, del subvencionado con financiamiento compartido, del subvencionado sin financiamiento compartido y del municipal, es decir un nuevo segmento que podríamos llamar de "educación desmunicipalizada por fracaso". Allí entrarían algunos liceos municipales con los alumnos con peores resultados, aumentando la lógica de marginalidad e impidiendo cualquier mixtura social, que es la base para empezar a mejorar el sistema. Mientras, las escuelas subvencionadas con motivo de lucro se mantendrían mediante transferencias sin control de recursos fiscales y seleccionarían, como lo hacen hoy burlando la ley, a alumnos más aventajados que los que permanecerían en establecimientos municipales y públicos. En ellos estarían confinados los niños más pobres y con más desventajas relacionales, con el resultado de aumentar esas desventajas y la desigualdad social. Las medidas para terminar con la radical segmentación del sistema escolar debieran, en cambio, incluir:

• eliminar los aportes fiscales a las escuelas con fines de lucro, que hoy tienen altas utilidades, lo que es un despilfarro injustificable y terminar con el financiamiento compartido, en tanto factor de discriminación, para que el sector particular pagado, sujeto al estricto cumplimiento programático y normativo del Ministerio

de Educación, evolucione en el futuro sin subsidio público alguno, eliminando todas las exenciones tributarias que hoy lo benefician. La educación escolar privada subvencionada por recursos públicos, debiera ser declarada definitivamente sin fines de lucro, pues nadie ha podido demostrar que algo bueno pueda emanar de la educación concebida como negocio, y en todo caso no resiste ningún criterio de justicia que se gane dinero con subsidios públicos. Múltiples expresiones de la sociedad civil pueden en cambio contribuir a la formación de las nuevas generaciones y asegurar el principio de libertad de enseñanza en el marco del derecho a la educación. Esta educación escolar privada subvencionada, con establecimientos firmemente regulados y supervisados, no debiera multiplicarse de manera inorgánica y en cambio recibir una asignación por alumno para gastos corrientes y otra para gastos de capital, con la contrapartida de la estricta sujeción a las normas del Ministerio de Educación y la expresa prohibición de discriminación en el acceso y permanencia de los alumnos. Este segmento de educación debe ser entendido como uno que mantiene fines públicos, aunque sea gestionado por entidades privadas sin fines lucrativos.

• establecer corporaciones educativas públicas, de carácter regional, que administren profesionalmente las escuelas públicas y controlen la entrega reversible de recursos a las escuelas no estatales sin fines de lucro. Estas deben estar sujetas al cumplimiento de estándares de calidad y no discriminación, bajo la estricta supervisión de la Superintendencia de reciente creación. Deben ser financiados según una dotación basal de equipamiento y otra variable de funcionamiento, terminando con la subvención por asistencia, que no hace sino castigar a las escuelas y liceos con alumnos con problemas. La corporación regional debiera mantener una planta de directivos escolares y profesores habilitados por el Estado (con estrictas pruebas obligatorias, anónimas y periódicas de habilitación, pues sin profesores que cumplan estándares adecuados no hay mejoramiento posible de la educación pública) y una proporción de profesores en práctica de acuerdo a las necesidades de los establecimientos. La contratación, promoción y remoción de docentes en base a evaluación debe ser responsabilidad de directivos escolares capaces de gestionar proyectos educativos de establecimiento, los que a su vez deben ser nombrados y evaluados por la corporación regional

de educación pública, sujetas a la evaluación del gobierno regional y nacional y a las normas del Ministerio de Educación.

En tercer lugar, la educación superior técnica no debe seguir solo siendo impartida por entidades privadas, algunas de la cuales lo hacen hoy bastante bien, especialmente las sin fines de lucro. El Estado debe asumir su responsabilidad en esta área crucial para el desarrollo y crear Institutos Tecnológicos en cada región bajo dependencia de las Universidades públicas, con un fuerte sistema de becas que asegure gratuidad en el acceso a todos los jóvenes con capacidades suficientes para recibir una educación técnica. Las entidades privadas de esta área con fines de lucro no deben recibir recursos estatales.

En cuarto lugar, Chile debe reforzar su sistema de universidades públicas y con fines públicos, con funciones docentes y de investigación. Se debe terminar con un sistema que permite que dos tercios de los universitarios estén matriculados en entidades con, en la práctica, fines de lucro, baja calidad y peores perspectivas ocupacionales, haciendo cargar con un alto endeudamiento a estudiantes que provienen de las familias más pobres. Las medidas a ser legisladas debieran incluir:

• ampliar el apoyo a los estudiantes de menos recursos, que pertenezcan al 80% de familias de menores ingresos, mediante un sistema de becas y créditos según ingresos familiares (el fondo solidario) y con aranceles fijados por la autoridad educacional, para cursar estudios en carreras acreditadas para estos fines, de acuerdo a prioridades formativas nacionales. Debe cesar el apoyo a carreras sin futuro laboral. Los alumnos sin recursos y con profesiones de ingresos futuros bajos deben tener becas de cobertura completa.

• reformar la política hacia las universidades públicas para que amplíen su cobertura, se creen nuevas y se establezca un gobierno interno responsable de alcanzar indicadores precisos de excelencia docente y de investigación, controlados por una Subsecretaría de Educación Superior.

Las Universidades públicas y las privadas con fines públicos deben ser las únicas autorizadas a impartir enseñanza superior universitaria. Las con fines de lucro deben ser sacadas del sistema, para hacer cumplir la ley vigente, y sus alumnos transferidos al resto de las universidades. Las Universidades públicas deben recibir financiamiento de acuerdo a planes de desarrollo por área y

mantener su carácter de organizaciones plurales y complejas, con un fuerte componente de investigación fundamental y aplicada y siempre sujetas a fiscalización externa rigurosa y examen periódico de resultados.

Así, la educación, masificada pero en condiciones de calidad suficiente, podrá ser un canal de integración social, promoción de la convivencia republicana y factor de desarrollo.

Educación: Controversias sobre Gratuidad y Lucro
Nº 13, Septiembre 2011

En Chile se han desarrollado en 2011 controversias sobre los fundamentos de la educación y sobre las modalidades de acceso a ella sin precedentes en la historia reciente, involucrando a las autoridades y a buena parte de la sociedad. El presidente Piñera, más de un mes después de desencadenadas las movilizaciones por la educación convocadas por los estudiantes universitarios, secundarios y el Colegio de Profesores, presentó el 5 de julio de 2011 un "Gran Acuerdo Nacional" que no logró mayor acuerdo, como tampoco su propuesta del 1 de agosto, y que ha apuntado a incrementar los recursos en educación parvularia y la subvención escolar, aumentar la fiscalización, introducir una porción de los aportes en base a matrícula, proponer una desmunicipalización parcial del sistema escolar estatal, realizar aportes basales condicionados a las universidades tradicionales, rebajar el costo del crédito privado con aval del Estado, pero no sus condiciones de reembolso, y reprogramar a los morosos del crédito solidario.

Ausencia de acuerdo sobre el sentido de la gratuidad

No ha habido acuerdo entre los actores sobre la dimensión sistémica de los temas en debate –fin del lucro en la educación, conformación de un sistema escolar público integrado, rol de las universidades públicas, ampliación de la gratuidad en el acceso a la universidad y la educación técnica - ni tampoco sobre un sistema de diálogo que satisfaga a las partes para establecer y avanzar en una agenda. Esto no parece casual. La sigla con que se denominó la propuesta presidencial fue la de "GANE", connotando lingüísticamente una particular concepción al sugerir que la educación sería un asunto

en el que se compite u obtiene ganancias. Y frente a la persistencia de la reivindicación de más gratuidad en educación, el presidente Piñera respondió el 11 de agosto de 2011: "al fin y al cabo nada es gratis en esta vida, alguien lo tiene que pagar".

Esta afirmación presidencial no hizo sino poner en evidencia la magnitud de la brecha existente entre los interlocutores del sistema educativo en materia de lo que es o no gratuito (porque no tiene costo material) y lo que debe o no ser gratuito (porque teniendo un costo, este no se puede o no se debe imputar a cada usuario, sino compartir solidariamente a través del sistema tributario). Afirmar que "nada es gratuito" constituye un punto de vista específico, frente al cual otros puntos de vista recalcan que existen múltiples dimensiones de la vida humana que suponen y requieren gratuidad (en la vida personal, la vida de familia, la vecindad, el compañerismo profesional o de convicciones). A la mercantilización generalizada se opone la idea de que "nada es más falso que creer que la lógica mercantil ha extendido su imperio a todas las esferas sociales. Ciertas actividades le escapan, ya sea porque no son objeto de intercambio o porque afectan a más personas que las que han sido parte de la transacción comercial". 1 También son espacios de gratuidad el conocimiento y la cultura, en este caso como gratuidades socialmente construidas, de las cuales el espacio universitario, en tanto cultiva el saber y el conocimiento, además de formar competencias, es uno de ellos. Constituye un bien público. Muchos de estos espacios de gratuidad construidos socialmente son de alto costo, por lo que en las sociedades modernas son financiadas mediante tributación para que el acceso a ellos no esté determinado por la capacidad de pago de cada individuo.

La mercantilización generalizada de la vida humana como valor positivo es la concepción de una parte de las élites, pero no la de toda la sociedad. Ni la de los jóvenes movilizados y los que los apoyan, que consistentemente según las diversas encuestas de opinión son del orden del 70% de los chilenos. El movimiento estudiantil ha insistido justamente en que su reivindicación es el fin del lucro –es decir de la distribución de utilidades a los dueños de establecimientos privados- en la educación escolar, técnico-profesional y universitaria. Y la recuperación o extensión de la gratuidad en el acceso a ella, financiada mediante aumentos de la presión tributaria a las personas

1 Michaël Lain. 2009. *Le marché introuvable. Critique du mythe libéra*l. Paris: Editions Syllepse.

de altos ingresos y mediante una mayor captación de los recursos que provee el cobre, que en una alta proporción son transferidos fuera de Chile y apropiados por los dueños de empresas transnacionales mineras que han invertido en el país gracias a una legislación permisiva. Y que puede admitir abundantes correcciones, como las que se han realizado recientemente Australia y Perú.

Visiones contrapuestas sobre la conducta humana y el rol del Estado

El gobierno, o una parte muy significativa de él, se resiste a dar curso a la discusión de estos temas porque tiene una visión contraria al Estado proveedor y regulador. Considera que no debe cuestionarse la idea del Estado mínimo, aunque sea en aras del consenso social. Hace suya una antigua visión liberal que postula que la prosecución del propio interés sería la conducta humana básica, y que además la promoción del afán de lucro sería la mejor manera de organizar la economía y la vida en sociedad, a través de las múltiples interacciones descentralizadas de los mercados. Incluyendo el de la educación. Esta visión es la que estuvo detrás de las reformas de los años ochenta (y noventa, cuando el entonces senador Piñera condicionó la continuidad de la reforma tributaria a la introducción del financiamiento compartido en las escuelas subvencionadas) y ha inspirado la férrea y hasta ahora eficaz resistencia a permitir cambios en el sistema educativo para restringir los negocios en el área.

Adam Smith y Friedrich Von Hayek, los dos grandes pensadores del liberalismo y el neoliberalismo, han subrayado que nadie conoce mejor las aspiraciones de cada individuo que... los propios individuos. Por tanto, postulan que los proyectos colectivos de cualquier índole estarían destinados al fracaso y serían la antesala del totalitarismo. El mejor funcionamiento social sería el que emana de la libre interacción competitiva entre los individuos que persiguen su propio interés. Estos serían en toda situación maximizadores de su utilidad personal. De la promoción del interés propio de cada individuo surgiría espontáneamente la armonía social con la ayuda de la "mano invisible del mercado".

El error de los autores liberales no reside tanto en constatar la evidencia de que los individuos son los que mejor se conocen a sí mismos y que se conducen en buena medida de acuerdo a su propio interés, sino en fijarse sólo en este nivel de la realidad, reduciendo la

condición humana y la complejidad de sus interacciones sociales a esta sola dimensión. El ser humano encuentra en la acción colectiva y en la cooperación una racionalidad pertinente para alcanzar también parte de sus propias aspiraciones como individuo. En palabras de Polanyi: "En los hechos, el hombre nunca fue tan egoísta como lo requería la teoría (…). En vano fue exhortado por economistas y moralistas utilitarios a descontar en los negocios todos los otros motivos distintos que los 'materiales'. Investigado más de cerca, fue encontrado actuando con motivos notoriamente 'mixtos', sin excluir aquellos del deber consigo mismo y con otros – y tal vez, secretamente, incluso disfrutando del trabajo en su propio mérito".1

Más aún, debe constatarse la importancia de los intercambios basados en la reciprocidad y el que en medida significativa las motivaciones de realización personal presentes en la sociedad contemporánea también incluyen el interés por la realización del otro. En palabras de Attali, "sin que nadie se dé todavía cuenta, la Fraternidad es ya hoy la fuerza principal que arrastra a la vanguardia del mundo (…). Se anuncia desde ya en la demanda de servicios que apuntan justamente a compensar la soledad valorizando la relación con el otro y más precisamente los servicios de hospitalidad: turismo, restauración, arte de recibir, todo lo que estimula y satisface la curiosidad, invita a la mezcla, enseña a conocer, a dar y a acoger, preserva y promueve el artesanado, los espectáculos vivos, las redes, todo lo que nace del deseo de gozar del placer del otro. Se anuncia igualmente en las situaciones, cada vez más frecuentes en las economías modernas, en que el uno necesita que el otro tenga éxito (…) Así, la fraternidad es el reconocimiento de la importancia del otro para la realización de sus propias aspiraciones".2

Siguiendo a Edgar Morin, si se define al sujeto humano como un ser vivo capaz de decir "yo existo y tengo mi propio mundo", entonces cada cual alberga un principio de exclusión (nadie puede decir "yo" en mi lugar). Al mismo tiempo, cada uno responde a un principio de inclusión, que le impulsa a ser acogido y reconocido en una relación de pertenencia a un "nosotros" (familia, amigos, compañeros de actividad profesional, ciudadanos de una nación y del

1 Karl Polanyi.2003. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo.* México: Fondo de Cultura Económica. [*The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time,* Beacon Press, Boston, 1944, 1957].
2 Jacques Attali. 1999. *Fraternités. Une nouvelle utopie*, Paris: Fayard.

mundo) como necesidad de mantener lazos de afecto y solidaridad. En la sociedad moderna, muchos factores tienden a favorecer el "programa egocéntrico", con todo lo que supone de afán muchas veces exasperado de lucro, de consumo, de éxito competitivo individual. Sin embargo, es el "programa fraternal y solidario" el que probablemente mejor permite desarrollar las múltiples potencialidades humanas y el mayor bienestar para el mayor número posible de personas. 1

El ser humano se caracteriza entonces por este doble principio, por una suerte de doble programa: uno que empuja al egocentrismo, a sacrificar a los otros por uno mismo, y el otro que empuja hacia el vínculo con los demás, en la modalidad del altruismo (de don de sí mismo de tipo incondicional), de la cooperación (como forma de consecución de futuros beneficios, incluso materiales, mediante la acción colectiva) o bien de la reciprocidad (como retribución a una acción gratuita previa)2.

Hay buenos argumentos para sostener que la visión individualista negativa y competitiva, según la cual cada ser humano solo persigue su propio interés, no se apega a la conducta humana realmente existente, además de ser éticamente reprochable (al desvalorizar el interés general) y económicamente ineficiente (al desaprovechar la cooperación sinérgica de todos los talentos). La propensión a la cooperación basada en el desarrollo y expansión de normas sociales está crecientemente demostrada por desarrollos recientes de la teoría de la evolución.3

Desde la experimentación en las ciencias cognitivas se nos informa que el altruismo recientemente estudiado en los niños muestra resultados sorprendentes a partir del primer año de vida; que "los Homo sapiens están adaptados para actuar y pensar cooperativamente en grupos culturales hasta un grado desconocido en otras especies"; que "enseñar es una forma de altruismo, mediante la cual ciertos individuos donan información" y que "las hazañas cognitivas más formidables de nuestra especie, sin excepción, no son

1 Ver Edgar Morin, "Quatre axes de réformes pour l'humanité" , en Philippe Merlant, René Passet y Jacques Robin, *Sortir de l'économisme. Une alternative au capitalisme néolibéral*, Les Editions de l'Atelier, Paris, 2003.

2 Estas distinciones se encuentran en Ernst Fehr y Simon Gächter, "Fairness and retaliation: the economics of reciprocity", *Journal of Economic Perspectives*, vol.14, nº3, 2000.

3 Elinor Ostrom, "Collective action and the evolution of social norms", *Journal of Economic Perspectives*, vol.14, nº3, 2000.

producto de individuos que obraron solos sino de individuos que interactuaban entre sí, y lo dicho vale para las tecnologías complejas, los símbolos lingüísticos y matemáticos y las más complicadas instituciones sociales".1 Estas son importantes noticias para la moderna economía del conocimiento, que cada vez valora más la cooperación en red. Y para la educación: hay efectivamente algo que va contra lo propio de lo humano cuando esta actividad se entrega al afán de lucro, a los precios, al individualismo posesivo, cuando en realidad se trata de una tarea que trasciende a todo mercado: la de "formar ciudadanos cabales con la capacidad de pensar por sí mismos, poseer una mirada crítica sobre las tradiciones y comprender la importancia de los logros y los sufrimientos ajenos".2

La educación pública: ¿a favor o en contra?

El 1 de septiembre el presidente Piñera expuso su rechazo a "estatizar la educación chilena", ya que, a su juicio, es un atentado "no solamente a la calidad, sino que a la libertad y a la equidad". Pero estos no parecen ser los términos del debate. El movimiento estudiantil no está proponiendo que no haya pluralismo y libertad en la educación, sino todo lo contrario: que donde haya recursos públicos se respeten estos valores sociales, se cultive la diversidad y el respeto por todas las convicciones y no solo las creencias de grupos particulares que se traducen en discriminaciones inaceptables financiadas por todos. Se plantea desestatizar las utilidades privadas en educación y que no sigan ganando dinero operadores mercantiles con recursos públicos. Que los recursos públicos vayan a las entidades públicas o sin fines de lucro, no a bolsillos de particulares. Y que los subsidios se queden en el sistema educativo para ayudar a aumentar su calidad.

Arturo Fontaine, director del Centro de Estudios Públicos, comentando un reciente libro de Patricio Meller que afirma que el problema no es el motivo de lucro sino la carencia de regulación del mercado educacional, ha argumentado a favor del fin del lucro en educación de una manera muy convincente: "En este punto tengo una discrepancia frontal con Patricio Meller. A mi juicio, el lucro importa y mucho. A mi juicio, no debiera estar permitido en instituciones educacionales que reciben subsidios del Estado. Entre hacer un laboratorio de física o hacerse una casa en el lago, ¿qué

1 Michael Tomasello, ¿Por qué cooperamos? 2010. Madrid:Katz Editores.

2 Martha Nussman.2010. *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Buenos Aires: Katz Editores.

escogerá nuestro empresario, dueño de universidad? Entre tener una proporción razonable de alumnos por profesor y aumentar los alumnos al máximo para aprovechar economías de escala, ¿no escogerá lo último? Entre pagar arriendos y servicios necesarios y a un costo de mercado y multiplicar servicios innecesarios y pagar más arriendo del de mercado siendo dueño de las empresas que prestan dichos servicios y de los edificios que se arrienda él mismo, ¿no tenderá a escoger lo último?" (en http://ciperchile.cl/2011/09/14/el-lucro-si-importa/).

Frente al argumento de que lo estatal sería sinónimo de ausencia de calidad, parece necesario señalar que no es por casualidad que la segunda mejor universidad del mundo, UC Berkeley, reúne a 33 mil estudiantes y es pública (la primera, Harvard, es privada sin fines de lucro y se especializa en posgrados e investigación). La única universidad latinoamericana ubicada entre las primeras 150 en el mundo, en criterio del indicador de Shangai, es pública y gratuita, la Universidad de Sao Paulo y sus 86 mil alumnos, al igual que las dos que le siguen entre las primeras 200, la UNAM de México y la Universidad de Buenos Aires. La chilena mejor clasificada, situada solo entre las 500 mejores del mundo, es la estatal Universidad de Chile. Entre las 100 primeras universidades en el mundo prácticamente no hay entidades con fines de lucro.

La educación debe ser el espacio social de la construcción de la vida en común y de la igualación de oportunidades, y no el de la segmentación social y la consagración de las desigualdades y la discriminación por dinero. ¿No será el correcto modelo educativo a adoptar uno que incluya el reforzamiento presupuestario de las escuelas, institutos técnicos y universidades públicas a cambio de planes de desarrollo de sus funciones docentes y de investigación, en su caso, y con control periódico riguroso y transparente de sus resultados, junto a entidades privadas sin fines de lucro de alta calidad?

Se sostiene que esto es irrealista. Es cierto, hoy existe una realidad creada: la de miles de escuelas y decenas de instituciones de formación técnica con fines de lucro, que acogen a alumnos frecuentemente de bajos ingresos, con magros resultados. Y universidades que incumplen la ley, y lucran. Pero esta realidad se puede transformar haciendo efectivo el fin de las universidades comerciales o de sus mecanismos de extracción de utilidades y

desarrollando en el resto del sistema establecimientos que operen sin recibir subsidios presupuestarios o tributarios. O que se reconviertan a entidades prestadoras del servicio público educativo, terminando con el subsidio artificial de utilidades privadas y canalizándolo hacia el apoyo a los estudiantes. Los del sector de instituciones de formación técnica sin fines de lucro debieran recibir sistemáticamente becas completas, estimulando las opciones atractivas y que son valoradas por las familias, alternativamente al ingreso a universidades bajo mínimos de calidad, caras, con alta deserción acompañada de mochila de deuda y con empleabilidad futura dudosa.

Ha planteado además el Presidente Piñera que la gratuidad total implicaría que los pobres financian con sus impuestos a los ricos. Cierto, pero solo si lo que se tiene en mente es que los pobres no lleguen a la universidad sino en una escasa proporción y que sigan pagando más impuestos en proporción a los ingresos que los ricos, lo que se puede modificar perfectamente aumentando la igualación de oportunidades de acceso a la educación superior (considerando a los mejores estudiantes de los establecimientos socialmente desventajados en los sistemas de ingreso) y la progresividad del sistema tributario. Los estudiantes plantean por lo demás que las ayudas estudiantiles se universalicen pero considerando los niveles de ingreso.

Así, la idea de que en la educación lucrar con recursos públicos – retirar utilidades del servicio educativo en beneficio personal- no tiene justificación moral, en tanto transferir recursos de todos a unos pocos no parece ser posible de asimilar a ninguna idea de justicia, ni práctica, en tanto nadie está en condiciones de demostrar razonablemente que conduce a mayor eficiencia en la función educativa, no es una que solo esté en la mente de los jóvenes movilizados. Es una idea racional que fue puesta en la esfera pública por ellos y que tiene sólidos fundamentos intelectuales y valóricos. Los suficientes para persistir en proponerla como un nuevo consenso que emane de la crítica y la deliberación racional como un nuevo consenso para mejorar el presente y el futuro de Chile.

Presupuesto 2012; ¿Hacia Dónde Va La política Fiscal?
Octubre 2001, Nº14

La política fiscal debe financiar eficientemente en el tiempo los bienes públicos y los bienes privados de provisión pública de diversa índole que se determinan como necesarios y/o posibles de ser puestos a disposición de los ciudadanos por el gobierno y el sistema político en cada ley de presupuestos del sector público. Una buena política fiscal es además la que en el ciclo económico actúa como estabilizadora del desempeño económico, y que por tanto admite déficits temporales cuando la demanda agregada se debilita y superávits en la situación inversa. Y también es la que admite "déficits estructurales" que puedan financiarse a costos razonables para obtener incrementos del capital físico y humano y de la productividad total de los factores de producción en el largo plazo, y por tanto de la propia recaudación fiscal futura.

La política de superávit estructural

En Chile, desde el presupuesto de 2011 se innovó optando explícitamente por una regla estructural consistente en: a) estimar los ingresos de mediano y largo plazo del Gobierno Central que derivan del crecimiento potencial de la economía y de precios claves de largo plazo (cobre y molibdeno), es decir aquellos ingresos fiscales de los que se dispondría en caso que estas variables se encontrasen en su nivel de tendencia, y b) consagrar en la ley de presupuestos de cada año el nivel de gasto público que permite que la diferencia entre los "ingresos estructurales" así estimados y el gasto público anual resulte ser de una determinada cuantía, inferior o superior al equilibrio según el criterio de la autoridad pública. Esto implica ahorrar en tiempos de bonanza y desahorrar en tiempos de baja del ciclo económico interno y externo. Una ley de responsabilidad fiscal creó además en 2006 el Fondo de Estabilización Económica y Social (para hacer frente al gasto en situaciones de caída coyuntural de los ingresos públicos) y el Fondo de Reserva de Pensiones (para asegurar el pago de las obligaciones fiscales derivadas de la Pensión Básica Solidaria y del Aporte Previsional Solidario de vejez y de invalidez), alimentados ambos por los ingresos tributarios extraordinarios. A la vez, se estableció que la Ley de Presupuestos deberá incluir anualmente el ítem correspondiente a un programa de gastos de

empleo de emergencia, que se activa cuando el desempleo supera el 10% o el promedio de los últimos cinco años.

En una primera etapa, para ganar credibilidad fiscal de largo plazo, se fijó en los presupuestos de 2001 a 2007 un nivel de gasto inferior a los ingresos estructurales en un monto de 1% del PIB. No obstante esta restricción conducente a un "superávit estructural", fue posible mantener año tras año un crecimiento promedio del gasto público superior al del PIB, con excepción de 2003 (ver cuadro 1). Se mantuvo así un déficit fiscal efectivo moderado (entre -0,5 y -1,2% del PIB), para salir de los efectos internos de la crisis asiática y de la burbuja puntocom entre 2001 y 2003, que pudo ser financiado en buenas condiciones en el exterior, con una baja tasa de riesgo-país. Luego, al mejorar el crecimiento e iniciarse un ciclo de aumento del precio del cobre por la demanda China y de otras naciones emergentes, se produjo un sustancial superávit entre 2004 y 2008 (entre 2,1 y 8,2 % del PIB) que permitió acumular reservas fiscales por 20,2 mil millones de dólares en el Fondo de Estabilización Económico y Social hacia diciembre de 2008.

De ellas se utilizaron 8,9 mil millones en la crisis de 2009, en medio de una caída de 1,7% del PIB y de un déficit fiscal efectivo de 4,5% del PIB, el mayor en décadas experimentado por la economía chilena, sin que la solidez fiscal del país se viera afectada. Se cosechó así los frutos de la política iniciada en 2001. El déficit efectivo ya fue mucho menor en 2010 (-0,4% del PIB), mientras Chile se mantuvo en condición de país con un gobierno con más activos fiscales que deudas (acreedor neto a razón de un 7,5% del PIB en 2010), contrariamente a casi todos los gobiernos en el mundo, que enfrentaron sustanciales endeudamientos públicos adicionales. Con los mayores ingresos tributarios provenientes tanto de la mayor actividad económica como de un precio del cobre más alto que lo previsto, el Ministerio de Hacienda anticipa que se alcanzará un resultado fiscal positivo de un 1,2% del PIB en 2011 y un déficit efectivo de -0,4% del PIB en 2012.

Del superávit al déficit estructural

Con un sustancial y creciente ahorro fiscal que derivó de la regla inicial de 2001 y que transformó al gobierno de Chile de deudor en acreedor, la meta de "superávit estructural" de 1% se cambió en 2007 a 0,5% del PIB para 2008. Un nuevo cambio se anunció en enero de 2009 para solo mantener un "balance estructural" a partir de esa

fecha. En 2009 y 2010, tanto la severa crisis externa como el terremoto disminuyeron los ingresos y generaron la obligación de incurrir en mayores gastos que los previstos. Se produjo así, por primera vez, un "déficit estructural", y no se cumplió la meta de "balance estructural": hubo más gastos públicos no solo que los ingresos de corto plazo que se pudieron recaudar, sino también que los que se estima se recaudan en años normales. En medio del cambio de gobierno, la magnitud de este "déficit estructural" fue objeto de una controversia: -1,2% o bien -3,1% del PIB en 2009 y -1,6% o bien -2,3% en 2010, según los criterios utilizados por la anterior o por la nueva administración.

Para el presupuesto 2011, el primero preparado por el gobierno de Sebastián Piñera, se revirtieron cambios metodológicos introducidos en 2009 en medio de la crisis, lo que implicó no realizar ajustes cíclicos a la partida de "Otros ingresos", eliminar la corrección cíclica de los ingresos por intereses de los activos financieros del Fisco y no realizar ajustes por medidas tributarias transitorias.

Retomar el "balance estructural" hacia fines de su período de gobierno fue una de las metas del programa de Sebastián Piñera. Sin embargo, en agosto de 2010 el Ministerio de Hacienda informó que no podría cumplir con dicho objetivo y que decidió acoger las recomendaciones realizadas por el Consejo Asesor de Balance Estructural, instancia creada por el nuevo gobierno que propuso cambios a la metodología de cálculo. Producto de las modificaciones el escenario de equilibrio fiscal cambió radicalmente para el Gobierno, con una estimación de "déficit estructural" de -1,6% para 2011 y de -1,5% para 2012. Volver al "balance estructural" es ahora más exigente. De ahí que el Ministro de Hacienda informase en 2010 y mantenga en la presentación del presupuesto para 2012 que la nueva meta hacia 2014 es alcanzar un "déficit estructural" de 1% del PIB.

El crecimiento global del gasto público previsto en la ley de presupuestos para 2012 es equivalente a la proyección del crecimiento de la economía, es decir de un 5% en ambos casos. Es poco probable, frente al precario escenario externo, que tal cifra de crecimiento del PIB pueda resultar efectiva. Por lo tanto, contrariamente a las definiciones ideológicas de los centros de estudios de la actual coalición de gobierno, el gasto respecto del PIB crecerá probablemente en 2012, y el "tamaño del Estado" crecerá, aunque levemente.

El crecimiento del gasto público previsto para 2012 es en todo caso inferior al previsto y ejecutado en la administración anterior (ver el cuadro 2). Y recordemos la decisión de ajuste fiscal anunciado el 23 de marzo de 2011, que para el gobierno "respondió a una coyuntura macroeconómica muy distinta de aquella en la que se aprobó el presupuesto, presentado al Congreso a fines de septiembre de 2010. Se buscó con ello contribuir a moderar la inflación, en un momento en que las expectativas habían subido significativamente. El escenario internacional había convocado a que otros países tomasen decisiones similares". La rebaja de gasto alcanzó US$750 millones, equivalentes a 1,3% del gasto del Gobierno Central Consolidado y a 0,4% del PIB. Este precedente de uso de la política fiscal para manejar expectativas de inflación, cuyo fundamento es más que cuestionable pues el presupuesto no puede constituirse en un regulador coyuntural efímero, indica que el gasto efectivo probablemente diferirá del presupuestado también en 2012, dadas las turbulencias internacionales en perspectiva.

Mientras, Chile mantiene un gasto público en relación al PIB sustancialmente inferior al prevaleciente hasta fines de la década de 1980. Recordemos que el régimen militar entregó el país a las autoridades democráticamente electas en 1989 con un IVA rebajado en 4 puntos porcentuales y con el menor nivel de ingresos y gastos públicos de la historia reciente, junto a un sistema de veto de la minoría en el parlamento que ha hecho imposible el incremento de la presión tributaria. Esta situación se ha mantenido en las dos últimas décadas, con excepción de un incremento en la etapa final de la anterior administración, hoy revertida (ver el cuadro 2).

Con el actual nivel de gasto público es simplemente imposible procurar obtener indicadores sociales propios de los países desarrollados. El presupuesto de 2012 está lejos de avanzar hacia el cierre de las brechas distributivas que aquejan a la sociedad chilena, que solo en materia de educación implican un gasto adicional del orden de 2% del PIB.

Cuadro 1: PIB y Gasto Público Efectivo y Proyectado, 2000-2012
(tasas de crecimiento interanual)

Año	PIB Tendencia cinco años	PIB Proyectado en Presupuesto	PIB Efectivo	Gasto Gobierno Central Presupuestado	Gasto Gobierno Central efectivo
2000	4,3	5,0	4,5	3,3	4,2
2001	4,1	6,2	3,4	5,2	3,6
2002	3,9	4,5	2,2	5,2	4,1
2003	4	4,0	3,9	4,3	1,5
2004	4,2	4,4	6,0	4,3	6,3
2005	4,9	5,2	5,6	5,5	6,6
2006	5,0	5,5	4,6	6,0	6,8
2007	5,3	5,7	4,6	8,9	9,2
2008	5,0	5,3	3,7	8,9	8,2
2009	4,9	4,0	-1,7	5,7	16,9
2010	4,2	5,0	5,2	4,3	7,2
2011	4,8	6,1	-	5,5	-
2012	4,9	5,0	-	5,0	-

Fuentes: Banco Central de Chile y Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 2: Ingresos y Gastos Públicos, 1987-2012
(en porcentaje del PIB)

Año	PIB Tendencia cinco años	PIB Proyectado en Presupuesto	PIB Efectivo	Gasto Gobierno Central Presupuestado	Gasto Gobierno Central efectivo
2000	4,3	5,0	4,5	3,3	4,2
2001	4,1	6,2	3,4	5,2	3,6
2002	3,9	4,5	2,2	5,2	4,1
2003	4	4,0	3,9	4,3	1,5
2004	4,2	4,4	6,0	4,3	6,3
2005	4,9	5,2	5,6	5,5	6,6
2006	5,0	5,5	4,6	6,0	6,8
2007	5,3	5,7	4,6	8,9	9,2
2008	5,0	5,3	3,7	8,9	8,2
2009	4,9	4,0	-1,7	5,7	16,9
2010	4,2	5,0	5,2	4,3	7,2
2011	4,8	6,1	-	5,5	-
2012	4,9	5,0	-	5,0	-

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Pasos de aplicación de la regla presupuestaria en Chile

1. Estimar el precio del cobre de largo plazo (diez años), luego de consultar a un Comité de Expertos Externos (para la ley de presupuestos del año siguiente: 121 centavos la libra en 2006, 137 en 2007, 199 en 2008, 213 en 2009, 259 en 2010 y 302 en 2011).
2. Estimar el precio del molibdeno de largo plazo (desde 2005).
3. Estimar el nivel de tendencia de los insumos de la función de producción agregada (fuerza de trabajo, formación bruta de capital fijo y productividad total de los factores), por otro Comité de Expertos Externos y el PIB potencial para los siguientes cinco años (5,3% en 2006, 5,0% en 2007, 4,9% en 2008, 4,2% en 2009, 4,8% en 2010 y 4,9% en 2011), como promedio que excluye los valores extremos en el mencionado panel.
4. Proyectar el PIB efectivo, por parte del Ministerio de Hacienda (ver cuadro 1).
5. Ajustar los ingresos tributarios no mineros y previsionales de acuerdo a la brecha entre los niveles del PIB potencial y PIB efectivo proyectado, utilizando una elasticidad recaudación a PIB (estimada en del orden de 1,05 incluyendo cinco categorías desde 2009).
6. Ajustar los ingresos tributarios mineros, que comprende desde 2005 la tributación de la gran minería privada por impuesto a la renta y desde 2006 por impuesto específico y por impuesto adicional.
7. Ajustar la proyección de ingresos de CODELCO provenientes del cobre, netos de costo de producción, ajustando las ventas físicas de la empresa por la diferencia entre el precio del cobre efectivo proyectado y el precio de largo plazo definido por el Comité de Expertos.
8. Ajustar la proyección de los ingresos de CODELCO provenientes del molibdeno, netos de costo de producción, ajustando las ventas físicas de la empresa por la diferencia entre el precio del molibdeno efectivo proyectado y el precio de largo plazo estimado.
9. Estimar los ingresos estructurales totales del Gobierno Central, determinados por la suma de los ingresos debidamente ajustados por los efectos cíclicos mencionados.
10. Calcular, dados los ingresos estructurales, el nivel de gasto compatible con la meta del 1% (entre 2001 y 2007), de 0,5% del PIB de superávit estructural (en 2008), de equilibrio estructural (2009 y 2010) o de desequilibrio estructural acotado (-1,8 % del PIB en 2011 y -1,5% en 2012), con una meta de 1% en 2014 y balance "en el mediano plazo".

Instrucciones para los autores

La Revista "Políticas Públicas" es una publicación académica del Centro de Políticas para el Desarrollo del Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile orientada al análisis en el marco de las materias de Estado, Gobierno, Políticas y Gestión Pública.

Los artículos que aparecen en la revista son solicitados por los editores o los editores asociados. Sin embargo, se invita a académicos, investigadores y profesionales interesados en los temas vinculados con las políticas públicas y la administración del Estado a remitir sus artículos a la dirección señalada para la correspondencia para su inclusión en la misma.

Con este propósito, para facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, se ha preparado la información y orientaciones siguientes que deben entenderse como guía a los futuros colaboradores que envíen artículos.

1. La extensión máxima de los artículos debe ser de 30 páginas (13.000 palabras, aproximadamente).
2. Toda colaboración deberá venir precedida de una página en la que aparezca, además del título del trabajo, el nombre del autor, una breve reseña biográfica (200 palabras, aprox.), su afiliación institucional y su dirección postal, electrónica y página web. Se solicita acompañar un resumen.
3. Las citas o referencias a trabajos de otros autores, deben consignarse según los formatos siguientes, dependiendo del caso:

- Apellido del autor (año de publicación: página de la cita). Ejemplo: Miranda (2004: 458)
- Apellido del autor (año de publicación). Ejemplo: Miranda (2004)

4. Las notas al pie de página deben restringirse a lo estrictamente necesario, reservándose únicamente para hacer aclaraciones o ampliaciones sobre alguna idea contenida en el texto.

5. Las referencias bibliográficas deben contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (nombre del o de los autores, título completo incluido subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación; si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente).

Se sugiere la siguiente presentación (en orden alfabético de apellido):

i) Artículo de un libro (el título del libro va en cursiva):
Aquina, Herman; Bekke, Hans. 1993. "Governance in Interaction: Public Tasks and Private Organisations." En *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Jan Kooiman, editor. London: Sage Publications, pp. 59-88.

ii) Artículo de una revista (el título de la revista va en cursiva):
Avritzer, Leonardo. 1993. "Além da Dicotomía Estado/Mercado." *Novos Estudos CEBRAP*. 36, pp. 277-93.

iii) Documento no publicado (no se coloca el título en cursiva y se indica "documento no publicado"):
Amaro, Nelson. Diciembre 1997. "Hacia una Cultura de Participación". Documento no publicado, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Tegucigalpa.

iv) Ponencias presentadas a eventos (deben especificarse también los siguientes datos: nombre del evento, instituciones patrocinadoras, ciudad y fecha en que se llevó a cabo).

v) Documento de trabajo (no se coloca el título en cursiva y se indica "documento de trabajo"):
Cameron, Stephen V. 1998b. "The Dinamics of Educational Attainment for Blacks, Hispanics, and Whites." Documento de Trabajo, Columbia University Department of Economics, Septiembre.

vi) Documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet (deben indicar el URL respectivo y, de ser posible, la fecha de la consulta, día-mes-año):
Congress of the United States. Congressional Budget Office. 2006. The Long Term Budget Outlook. Disponible en: http://www.cbo.gov/ftpdocs/69xx/doc6982/12-15-LongTermOutlook.pdf. Consultado el 5-5-2007.

6. Los cuadros y gráficos que sean indispensables para la comprensión del texto deben consignarse en blanco y negro, sin tramas ni sombreados.

La Revista Políticas Públicas es interdisciplinaria y tiene por vocación publicar artículos que sinteticen áreas de investigación académica con vínculo con la esfera pública, que provean análisis económico, sociológico o jurídico de políticas públicas, que estimulen la fertilización cruzada de ideas entre esas disciplinas, que ofrezcan una fuente accesible sobre el estado del arte en el pensamiento sobre las políticas públicas y sobre su aplicación en Chile y América Latina, y que sugieran nuevas orientaciones de investigación futura.

usach
Universidad de Santiago de Chile