

México, D.F., 20 de octubre de 2014.

Versión estenográfica del Panel 2: “Corrigiendo el rumbo: el papel de la evaluación en un sistema de rendición de cuentas”, durante el Seminario Internacional: “Diseño de Política Pública de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción”, llevado a cabo en el Salón Molino del Rey del Hotel Camino Real.

David Mondragón: Voy a iniciar.

Me permito felicitar a las organizaciones que hacen posible este evento y que participan de manera directa, como son el Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE; la Auditoría Superior de la Federación, CLEAR, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO; la Fundación Friedrich Ebert; el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, IFAI; y por supuesto, sobre todo, felicito mucho a los principales organizadores de este evento, la doctora Lourdes Morales y el doctor Mauricio Merino.

Iniciaré resaltando la importancia de este Panel, que se llama, como ustedes ya bien lo saben, es evidente: “El papel de la evaluación en un sistema de rendición de cuentas”.

Existe una sentencia que resume esta importancia, sentencia que es muy conocida, pero no siempre valorada en su justa dimensión.

Esta sentencia es lo que no se puede medir, no se puede evaluar y lo que no se puede evaluar, no se puede mejorar.

Pero además, más allá de la lógica contundente de esta sentencia, debemos remarcar, sobre todo, que si no podemos medir y evaluar el desempeño, impacto de resultados de las acciones de nuestros órganos de gobierno, la rendición de cuentas no tiene viabilidad alguna.

No puede ser posible, pues la rendición de cuentas también implica la posibilidad de sancionar y esta posibilidad depende que tengamos elementos fehacientes, inmensurables para ello.

En esa dirección, daré ahora algunos elementos de contexto para nuestros panelistas.

Actualmente en México se han aprobado una serie de reformas institucionales en materia de transparencia, que sin duda, tendrán grandes

impactos en el ámbito de la rendición de cuentas y en el combate a la corrupción.

En estos momentos se están discutiendo leyes generales de transparencia y de archivos. Cabe señalar que ya desde 2007, en la Reforma al Artículo 6° Constitucional de ese año, se contempló la obligación de todas las autoridades públicas del país, de elaborar y dar a conocer una serie de indicadores encaminados a evaluar su desempeño, así como el impacto y resultados de sus acciones institucionales.

No obstante, esta obligación constitucional, que data desde el 2007, a la fecha su cumplimiento en nuestro país, es realmente insignificante.

Esperemos que ahora con la promulgación de la Ley General de Transparencia, podamos impulsar de mejor manera este cumplimiento tan relevante.

También existe una iniciativa, para crear y consolidar una agencia anticorrupción, que de acuerdo a las expectativas que los datos ofrecen a la red por la rendición de cuentas, muy probablemente no prosperará.

Por otra parte, otro dato a tomar en consideración, es que México ha asumido hace algunas semanas, la Presidencia de la Alianza para el Gobierno Abierto, lo que ofrece un área de oportunidad para impulsar el avance en la rendición de cuentas y en su obligada evaluación.

En general, la red por la rendición de cuentas ha hecho un diagnóstico, y ha encontrado que a pesar de los avances logrados, aún no existe una política pública de rendición de cuentas prioritaria para hacer valer derechos fundamentales de la Nación.

Por ello, nos gustaría que este panel sirva como espacio reflexivo para abordar el rol de la evaluación en una política de rendición de cuentas efectiva, destacar los principales retos y sobre todo, casos que ejemplifiquen la temática.

Algunas preguntas que pudieran servir para nutrir la dinámica del Panel sería Evaluar por qué y para qué en un Sistema de Rendición de Cuentas.

Qué características debe tener una buena Evaluación, Cuáles son las principales fallas frecuentes que ocurren en este campo de la Evaluación, cómo se podrían solucionar dichas fallas; Hay algunos casos de Éxito que podríamos comentar en materia de Evaluación en un Sistema de Rendición de Cuentas.

Todo este contexto anterior es únicamente una sugerencia para centrar la discusión dentro del Panel. Sin embargo, les decimos a nuestros panelistas que se sientan en plena confianza de compartirnos sus reflexiones, recomendaciones y comentarios al respecto, para facilitar un espacio enriquecedor en este evento.

Iniciaremos nuestro Panel presentando a Claudia Maldonado. Ella es Profesora Investigadora de la División de Administración Pública del CIDE; es Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame y Maestra en Asuntos Públicos por la Universidad de Princeton.

Sus líneas de investigación son Desarrollo Comparado México-Brasil, La Economía Política de los Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina, Política Social y Evaluación de Programas Públicos.

Ha coordinado esfuerzos de construcción de capacidades para CONEVAL y ha trabajado en la Dirección General de Evaluación del Programa Oportunidades, el programa de transferencias condicionadas más importante de México.

Por favor, Claudia, tienes la palabra.

Claudia Maldonado: Muchas gracias, David.

Lo primero que quiero decir es que en un momento como el que está viviendo el país es muy difícil hablar de Rendición de Cuentas y hablar de la parte suave de la Rendición de Cuentas, que son los Sistemas de Monitoreo y Evaluación.

¿Por qué me refiero a la parte suave?

Porque el objetivo de estos Sistemas es apoyar para mejorar, apoyar para ajustar, apoyar para rectificar.

En un contexto en el que estamos ante la presencia de un Estado que es capaz de hacer daño y que tenemos una crisis de Derechos Humanos muy difícil de describir, es un poco difícil para mí hablar de un tema que apuesta al aprendizaje, que apuesta a la apertura del sector público y bueno, creo que como mexicana, como ciudadana y como guerrerense, tenía que decirlo.

Dicho lo anterior, me toca a mí hablarles de la trayectoria mexicana en materia de Evaluación y Monitoreo y cómo esto contribuye o no -es

una pregunta abierta- al edificio más sólido y más robusto que es el de la Rendición de Cuentas.

Yo hago mío el diagnóstico y la propuesta que hace la Red para la Rendición de Cuentas, en donde entendemos a la Rendición de Cuentas Integral como una Política Pública que tiene siete elementos:

La fiscalización, la contabilidad, los archivos públicos, los mecanismos de asignación presupuestal transparentes, la información pública, el monitoreo y la evaluación y un sistema de compras gubernamentales.

En ese marco yo les voy a hablar de uno de estos componentes: El Monitoreo y la Evaluación como instrumentos para la Rendición de Cuentas

¿Qué implica desde esta perspectiva la Rendición de Cuentas?

Aquí nuevamente hago propia la definición que ha planteado la Red y solo les hablo de dos implicaciones importantes que tendría la Rendición de Cuentas para efectos de esta discusión.

En primer lugar, necesitamos una especie de construcción de hardware, de ingeniería que asegure la publicidad primero y la legibilidad -esto es muy importante- de la cosa pública. Esto implica transparencia y gobierno abierto.

En apego a los principios o reglas del quehacer gubernamental en un sistema democrático.

Esto sólo nos asegura los cimientos o la arquitectura básica de un sistema que podría rendir cuentas.

Necesitamos que esa información genere procesos y relaciones tanto reguladas como no reguladas, es decir, la rendición de cuentas horizontal de los poderes públicos, tanto como la capacidad de la ciudadanía de exigir cuentas, que movilizan esta información, la valoran, la procesan y le dan un peso político.

Y es quizá en esta parte en la que México, al igual que muchos países que han construido instituciones de evaluación y monitoreo para mejorar la rendición de cuentas y el uso de los recursos públicos todavía está muy lejos de actualizar la promesa de estos instrumentos.

¿Cuáles son estos principios o estas reglas del quehacer gubernamental? Podemos pensar que son criterios de calidad del manejo de los recursos públicos, uno. Dos, criterios de calidad del ejercicio de la autoridad. Tercero, criterios de calidad de la gestión de políticas públicas.

Y aquí la pregunta obvia es cuál es el estándar, qué es lo mínimo exigible y qué es lo deseable, porque estamos hablando, una, del ejercicio presupuestal, del ejercicio de la autoridad en un sentido más amplio y de la gestión de políticas orientada a la administración de programas públicos que están destinados a resolver problemas sociales y a atender las respuestas de las demandas de la población.

La pregunta que vamos a plantearnos aquí es: ¿rendición de cuentas respecto a qué, a quiénes, cómo, cuándo y, sobre todo, para qué? Quiero resaltar, los sistemas de monitoreo y evaluación son un instrumento y a veces en el proceso complejo de formación institucional y de aprendizaje comenzamos a redificar el instrumento y creo que eso nos está pasando con temas de transparencia, con temas de participación ciudadana, en olvidar cuál es el sentido de estas innovaciones en la gerencia pública.

Yo estoy hablando aquí de un sentido muy particular de la rendición de cuentas por resultados, que es una dimensión acotada de esta visión mucho más amplia de rendición de cuentas que implica una política pública integral de rendición de cuentas.

¿Qué se busca en esta visión más acotada? Cosas muy puntuales que tienen implicaciones empírica, y eso es importante para la discusión.

Asignar con más eficiencia y racionalidad, con más sentido que se pueda explicar la forma en la que se asignan los recursos públicos, rendir cuentas, decir cómo se gastaron y qué se obtuvo con este ejercicio, y muy importante mejorar las capacidades de los aparatos públicos para responder a las demandas sociales y maximizar eficacia en un sentido de control de costos, no en el sentido clásico de los económicas de alcanzar un objetivo al menor costo posible, pero sí imprimir un incentivo de disciplina en el control de costos y uso responsable de los fondos públicos. Eso creo que también es importante.

Si la evaluación y el monitoreo son herramientas, creo que es justo valorarlas como herramientas. Y hay hipótesis, tanto en el modelo mexicano como en los modelos que se han adoptado en otros países, en torno a tres elementos:

Primero, la orientación de resultados como un atributo de las unidades responsables. Es decir, este instrumento es un instrumento de reforma organizacional.

En segundo, con una lógica de control central, si se me permite la expresión, que tiene por objetivo mejorar la planeación y la asignación presupuestaria, eso se conoce en la jerga como el PBR (Presupuesto Basado en Resultados).

Y tercero, lo enfatizo porque creo que es la puesta más importante de estos instrumentos, al menos en el contexto mexicano, es el aprendizaje y la mejora continua de las intervenciones; es decir, que estos instrumentos generen un fortalecimiento endógeno de las administraciones públicas para estar en posición de rendir cuentas por los productos de los esfuerzos públicos y no por los insumos de los esfuerzos públicos, que es un matiz que no es semántico, es en realidad profundamente transformador de la lógica de la administración.

¿Qué sucede? Que en la práctica estos objetivos pueden generar incentivos cruzados para los funcionarios públicos. El mismo funcionario público que está ahí inserto en la misma unidad administrativa responsable está sometido de manera cotidiana a la demanda de la lógica de la fiscalización a la demanda de la lógica de la planeación presupuestaria, y a la demanda de la lógica de la evaluación y el monitoreo como instrumentos para el aprendizaje.

Y en la medida en que estas tres demandas son externas a la propia necesidad gerencial de los actores genera presiones encontradas que a veces contribuyen al diagnóstico general que ha hecho la red en el sentido de la profunda fragmentación de los sistemas de rendición de cuentas y del que estamos en un escenario en que hacemos esfuerzos muy importantes para construir cada una de las partes, pero no sabemos cómo se llama el todo, no hay ningún sentido de visión integral ni de comunicación de cada una de las piezas.

Entonces, lo que hemos hecho al menos en México en los últimos 15 años es perfeccionar las piezas de la relojería, pero no tener claro cómo funciona el mecanismo del reloj completo. Y creo que esa analogía aplica particularmente en los temas de evaluación y monitoreo.

Entonces, si vemos a los sistemas de evaluación y monitoreo como instrumentos y como sistemas de información debemos esperar que éstos nos den información sobre los atributos de tres tipos de cosas distintas: las instituciones, los programas y las políticas. Y eso se resuelve al menos

formalmente con la generación de indicadores estratégicos y de gestión. Insisto, formalmente, esto no resuelve el problema de fondo.

Queremos que este sistema de información que tiene indicadores esté en un lenguaje particular, porque el sector público siempre ha generado indicadores, sólo que no eran indicadores de resultado o de cumplimiento de objetivos; queremos que haya un bagaje de información pública anclada en indicadores creíbles, válidos, confiables que hablen el lenguaje de resultados.

¿Esto qué implica? La relación insumo producto como una cadena de valor público.

Y también el sistema en su conjunto implica la generación de un bien público, produce un bien público que es la información. Por eso hablaba yo de la importancia de esta información para moldear relaciones reguladas, que son las del estado de derecho y las del control presupuestario, pero también relaciones no reguladas, que es la posibilidad de que la ciudadanía se haga cargo de la información pública como un instrumento para rendición de cuentas.

Queremos que esta información no sea cualquier tipo de información. Por eso sabemos, ya se discutió en mesas anteriores aventar datos públicos a las páginas de internet no es un ejercicio de transparencia y de rendición de cuentas a menos que se cumpla con una serie de atributos, tanto el tipo de la información como de la accesibilidad que tiene esta tecnología.

Necesitamos que la información sea relevante, pertinente, oportuna, por supuesto creíble como plataforma para la rendición de cuentas orientada a resultados.

Ahora la pregunta que yo les planteo y que yo me hago como muchos de los colegas en el mundo de la valuación en México, es que como señalaba yo al inicio del Seminario, México es considerado un líder en construcción institucional, en herramientas para la evaluación, en institucionalidad para la regularidad de la función de evaluación y el monitoreo en el sistema público y con una orientación clara a la rendición de cuentas.

Y la pregunta es: ¿Qué debería pasar empíricamente si este instrumento funciona? Porque insisto, es un instrumento, no es un objetivo.

Y si es un instrumento, tenemos que saber qué tiene que pasar en el sector público, qué tiene que pasar allá afuera, para que consideremos

como válida, fructífera y agregadora de valor público, este esfuerzo de más de 15 años de construir instituciones de la evaluación y para la evaluación.

Bueno, en principio lo que tendría que pasar es que la función evaluativa genera información útil para la toma de decisiones en las tres dimensiones de las que hablamos: la racionalidad, el control y la mejora.

Segundo, que existen incentivos internos o externos para que se incorpore dicha información en el proceso político de decisión, es clave.

En las democracias, los procesos de decisión de política pública, son procesos deliberativos y son procesos políticos.

Pueden ser abiertos, representativos, tan democráticos como queremos o menos de lo que queremos, pero son decisiones políticas sin lugar a dudas.

Y esta dinámica tendría que reflejarse en cambios observables en la gestión pública.

Y creo que estas preguntas, al menos en México y en muchos países de América Latina, no podemos contestarlas todavía con certeza.

Bueno, qué tipo de cambios sustantivamente. Si retomamos la teoría de cambio del surgimiento de un sistema de evaluación y monitoreo, ¿qué tendría que pasar? Bueno, tendríamos que tener un debate público inspirado en evidencia y lo pongo entre comillas porque no estoy adscribiéndome a un sentido metodológico de lo que constituye evidencia, tendríamos que tener diagnósticos, exposiciones de motivos, reglas de operación, indicadores, con una lógica instrumental explícita.

¿Esto qué significa? Que cada peso público tiene un objetivo expreso y un mapa de ruta expreso. Esto también se dice muy fácil, pero no es tan fácil de observar en el debate público.

Segundo, tendríamos que ver algún tipo de aprendizaje. ¿Cómo aprenden las organizaciones, cómo aprende el sector público, cómo aprenden los programas?

Bueno, no sabemos muy bien cómo aprenden, porque es una caja negra, es un debate bastante complejo el del aprendizaje organizacional, pero sí sabemos que cuando hay aprendizaje organizacional, hay cambios en los procesos, cambios en los instrumentos o cambios en los objetivos y meta de los programas públicos, que están fundados en el hallazgo, en el

debate o en el choque, por supuesto, con el ambiente en un evento externo que hace patente lo inadecuado o lo escasa que es la intervención pública en relación a un problema social particular.

Y finalmente, pero no necesariamente tendríamos que ver algún tipo de elasticidad, es decir, de respuesta presupuestaria frente a la variación en indicadores y/o hallazgos de las evaluaciones.

La decisión pública, de política pública por excelencia, es el presupuesto. Y si esta decisión de política pública no está informada por estos hallazgos, esta preocupación por la mejora, esta preocupación por la transparencia, pues entonces ya es muy difícil pensar que las otras etapas de la gestión van a ser permeables a estos cambios.

Bueno, ¿qué tipo de resultados tenemos que esperar? Yo les hablé hace un minuto de las variables intermedias. Lo que pasa en medio cuando se detona un proceso de aprendizaje y de mejora inducido por la existencia de sistemas de evaluación y monitoreo.

Bueno, en principio, mejor desempeño gubernamental, eficacia, eficiencia y quizá legitimidad, eso es una cuestión que podemos debatir y el aumento de la tasa de retorno del gasto social, calidad del gasto público que es muy difícil de medir, pero es muy fácil de observar cuando no existe, que es lo que sucede en México con los presupuestos públicos de muy baja calidad, de incidencia regresiva, de enorme opacidad.

Y también la capacidad creciente para atender demandas sociales con mayor probabilidad de incidencia.

Un clásico de evaluación decía que cualquier problema que sea medianamente complejo, en realidad tiene casi cero probabilidades de ser efectivo.

Eso habla no de la ineficacia estructural del sector público sino del rezago estructural de las capacidades de respuesta del Estado frente a las dinámicas y la complejidad que siempre es más rápida de lo que está allá afuera: La ciudadanía, sus preocupaciones, sus necesidades, los flujos de mercado, etcétera.

Esos son parámetros con los que yo creo que deberíamos evaluar la trayectoria mexicana.

Ahora voy a hacer un paréntesis y les voy a hablar de la trayectoria mexicana para que juntos respondamos a estas preguntas, si no en este panel sí en el transcurso de esta discusión.

Se trata de un proceso incremental con una relativa coherencia interna, que tiene un origen muy claro: La desconfianza política y la búsqueda de control fiscal.

El origen del Sistema de Monitoreo y Evaluación en México es una preocupación por controlar el tamaño del Gasto Público y la desconfianza del uso clientelar de los programas sociales. Eventualmente aquí está un poco la lógica de Gobierno dividido y los cambios institucionales que explican esto

Yo describiría a esta transición como un tránsito muy gradual entre el enfoque sectorial, que empieza con la desconfianza en torno al uso clientelar de los programas sociales, al enfoque federal que está permeado directamente por la preocupación presupuestal -queremos controlar al Presupuesto con el uso de indicadores- a lo que está ahorita pendiente: Al tránsito de un modelo nacional que, creo yo, está empezando a orientarse mucho más al aprendizaje.

Aquí me extendí mucho en el tiempo y les tengo alguna información sobre el uso de las evaluaciones y la construcción de indicadores.

Con lo que quiero concluir es diciéndoles que hay evidencia muy parcial del uso de la Evaluación, hay avances muy notables en la generación del proceso de la Evaluación, la cultura de la Evaluación y el lenguaje para la Evaluación en las Administraciones Públicas.

Pero en realidad, el aprendizaje de la burocracia en esta lógica de efectos y no de insumos o de procesos está todavía muy lejos de materializarse

Estas funciones han fortalecido la lógica instrumental en la que se habla de la cosa pública pero creo que todavía no pensamos la cosa pública desde la Administración Pública, con la lógica de gerentes, con una lógica instrumental.

Todavía hay muchas señales de la Administración Pública que obligan a los funcionarios públicos a la lógica del proceso, a la lógica del trámite y - hay que decirlo- a la lógica de la simulación porque el sector público es capaz de producir información que satisface al que fiscaliza, que satisface al que exige información pública y que satisface al evaluador cuando al final el objetivo, la materia referida es la misma.

Entonces, ahí estamos un poco perdidos en la traducción; algo cambia la información pero no cambia la cosa sustantiva, además de que hay un reto importante:

Se han generado espacios para la utilización de esta información pero como venimos de un modelo que está muy anclado en la lógica del proceso y en la lógica de los insumos, cuando se abre el espacio para la discusión pública de las Evaluaciones nos encontramos con una calidad de la función evaluativa que es mediocre, que es muy incipiente y con el potencial peligro de darle mucha importancia a hallazgos que son poco sólidos y que tienen poco conocimiento del sector.

Eso creo que en México ha mejorado mucho en los últimos 10 años pero fue sin duda un problema al origen del sistema.

El otro como eslabón débil -y abrevio pues me extendí demasiado- es la desconexión total entre lo que es la evaluación de programas, la evaluación de funcionarios y la evaluación de instituciones.

Insisto: Sabemos cómo fiscalizar, controlar y evaluar la parte pero no sabemos qué es el todo, y los ciudadanos como parte del espacio público somos víctimas del todo y no de la parte, y creo que ese es un tema fundamental para hablar de política pública de rendición de cuentas en México.

El ciudadano sí es víctima del todo y somos expertos en la reingeniería de la parte, pero no en la construcción de un modelo genuinamente integral que tenga una capacidad de coordinación real.

Y yo los dejo un poco con esta reflexión: ¿Qué pasaría si sometiéramos a la política pública de evaluación y monitoreo?, ¿qué es una política pública? Y se justifica por sus frutos, no por sus intenciones, por sus resultados y no por sus insumos o sus esfuerzos, a los criterios de evaluación que son aplicables al resto de los programas presupuestarios.

¿Nos permite asignar mejor presupuesto todo este esfuerzo institucional? Sí o no, hasta qué punto.

¿Vemos evidencia de aprendizaje en el quehacer gubernamental? Sí, no, hasta qué punto.

¿Estamos contribuyendo al menos en un octavo de los componentes del esquema integral de rendición de cuentas a la rendición de cuentas por

resultados a que los ciudadanos conozcan y puedan exigir resultados y no esfuerzos?

Creo que ya excedí muchísimo mi tiempo, les agradezco mucho la atención.

David Mondragón: Agradecemos mucho esta excelente exposición de Claudia Maldonado, que nos ha dado un perfecto contexto para continuar con esta discusión.

Rápidamente, para no entretenernos porque ya tenemos un poco de retraso respecto del programa, voy a darle la palabra a Rekha Balu.

Ella obtuvo su doctorado en Economía de la Educación y su maestría en Economía por Universidad de Stanford. Rekha Balu se centra en proyectos experimentales y técnicas de evaluación de impacto, implementación y análisis de costos, además de la gestión a gran escala con conjuntos de datos complejos.

Actualmente, se desempeña como directora adjunta del proyecto para la evaluación de respuesta a la intervención bajo un contrato federal con el Instituto de Ciencias para la Educación para examinar los efectos sobre los resultados de lectura temprana.

Con ustedes Rekha Balu.

Rekha Balu: Buenas tardes, gracias por haberme invitado y por esta oportunidad de compartir nuestros aprendizajes de los Estados Unidos.

Si tuviera más tiempo hablaría en español, pero mi presentación está en inglés y así voy a seguir. Si ustedes necesitan una traducción ahora es un buen momento.

Hoy voy a compartir algunas perspectivas y ejemplos de nuestro trabajo y cómo manejamos y usamos evaluación para realizar rendición de cuentas en los Estados Unidos.

Estamos viviendo en un contexto de política en los Estados Unidos y hay una demanda por tener unas políticas sociales evidenciadas por la confiabilidad.

Ambos partidos políticos, es decir, el partido de conservación, el de Obama...

¿Está saliendo la traducción al aire?

Ambas administraciones crearon iniciativas exigiendo evidencia e incrementando presiones de rendición de cuentas. Les voy a dar una excepción de cómo se ha dado dentro de la educación.

Por ejemplo, el gobierno federal en realidad hace algunas lecturas sobre el desempeño escolar en los Estados Unidos, ha habido varios programas innovadores que reciben fondeos federales y ahora tienen que ser evaluados por un evaluador independiente externo y tienen que demostrar una evidencia de los efectos.

Estas iniciativas estatales y federales califican el desempeño a nivel gubernamental incluyendo por ejemplo que cierran escuelas que no se desempeñan bien.

Así pues aún antes de que esto se introdujera esta lógica en términos específicos, mi compañía MDRC estaba trabajando para poder brindar, suministrar mejor evidencia para entender qué programas estaban realmente funcionando.

Entonces, déjenme platicarles de quiénes somos antes de pasar a darles algunos ejemplos.

Entonces, MDRC resulta ser una organización de investigación independiente, es decir, nosotros hacemos una asignación aleatoria en el diseño de investigación para probar las intervenciones de políticas estadounidenses a gran escala.

Nuestra misión y como está conectado con la rendición de cuentas es mejorar la vida de la gente de bajos ingresos, porque no tiene una representación o recursos que les permiten pagar sus estudios de forma como los que tienen más acceso.

Entonces, nosotros utilizamos diseños experimentales y cuasi experimentales para desarrollar innovaciones y probar esas ideas.

Esto habla de un discurso político y de una legislación, y vemos cómo una parte de cerrar la brecha entre los ricos y los pobres. Esto ha estado creciendo en los Estados Unidos y cada vez es una inquietud más creciente.

¿

Permítanme platicarles de a qué nos referimos en un diseño aleatorio, ¿qué ofrece?

Una asignación aleatoria es una técnica en donde invitamos a la gente que pensamos que son las personas objetivos a participar en el programa y la evaluación. Entonces, una vez que dan su consentimiento para que nosotros les demos seguimiento a lo largo de la intervención y recopilamos datos desde el principio antes de que empiece la evaluación y hasta varios periodos de seguimiento, entonces los asignamos aleatoriamente a un grupo de programa y un grupo de control.

Una vez que sabemos que estos programas son comparables entre sí y les damos la misma probabilidad de recibir un programa, es decir, nuevos servicios o una probabilidad de no recibir ese servicio, pero continuar con cualquier otro servicio que ya tienen, esto nos permite tener una ventaja de rendición de cuentas.

Es decir, podemos atribuir cualquier diferencia que vemos entre el grupo de programa y la barra en azul, en comparación con el grupo de control en morado.

Cualquier cosa que veamos en su sueldo, en su educación, lo podemos atribuir a la introducción de este programa, que está vinculado a la política pública en cuestión.

Esto significa que cuando se introduce una nueva política, no debe de resultar en un programa que se les da inmediatamente a todos los ciudadanos, o a todos los estudiantes.

Si no hay suficiente evidencia de que va a brindar beneficios para esa población objetivo.

Sin este diseño, sería muy difícil entonces hacer una vinculación y saber cuáles son las diferencias en los resultados y si son atribuibles al programa o no.

Los beneficios para nosotros, en una evidencia de asignación aleatoria para la política y rendición de cuentas, es primero probar si los programas gubernamentales, han logrado su objetivo, como una prueba médica, para ver si el fármaco funciona; luego dar una cierta evidencia de que es escéptico.

No decir que si estamos apoyando el programa, sino más bien hemos encontrado una metodología que no le pertenece a ninguna ideología, sino más bien puede determinar si el programa es eficiente o no para la población objetivo.

Esto a la vez coadyuva a los hacedores de política a decidir dónde van a invertir sus recursos, porque si el programa no está funcionando, entonces los contribuyentes no van a seguir apoyando.

Voy a darles dos ejemplos, dos diferentes tipos de evaluaciones que hemos llevado a cabo, a diferentes escalas.

Uno es toma la idea de oportunidades, programa que también se implementó en México varios años y lo traducimos en cooperación con gente de las instituciones mexicanas que estaban involucradas en su implementación.

Tomamos esto y lo traducimos a la ciudad de Nueva York. Este es un programa exhaustivo para reducir la pobreza a una escala de casi 11 mil 500 niños en la ciudad de Nueva York que o estaban a la línea de pobreza, o por debajo de ésta.

Les voy a platicar otro programa, que es diferente. Es muy pequeño, se enfoca en un servicio suplementario, de dar tutoría a estudiantes de bajos ingresos que les es difícil leer.

Estamos hablando de 2 mil niños, a escala mucho menor, y también vemos qué es lo que pudimos aprender estos dos programas, para darles un ejemplo concreto de cómo funciona esto.

Cuando tomamos la idea del Programa Oportunidades a Nueva York, ahí en la ciudad de Nueva York que se llamaba Oportunidades para ver porque considerábamos que era una oportunidad.

El programa finalmente se llamó Family the Worlds o Recompensas Familiares.

Era muy similar, era destinado a familias de bajos ingresos que iban a recibir una transferencia en efectivo condicional bajo tres condiciones: trabajo de los padres y capacitación de los mismos; educación infantil y salud preventiva.

Una era reducir la pobreza a través de la transferencia en efectivo, pero también un efecto a largo plazo que era reducir esta pobreza de segunda generación, incrementando el capital, tanto de padres como niños.

Para tener un programa funcional en estos dominios, requería de muchas instancias. Desde el punto de vista de Evelina, de hasta qué grado uno

tiene asociación y pertenencia y participación en un programa, reconocemos que al tener esta organización comunitaria, que era la cara del programa y ayudó a los participantes a entender y dedicarse, fue un componente básico del programa.

Esta es una fotografía de gente -Claudia tuvo oportunidad de visitarlos cuando estuvo en Nueva York- y les quiero mostrar un par de resultados para decirles que las barras en azul representa a la gente que recibió este Programa de Transferencia de Efectivo Condicional y la barra en verde se refiere al Grupo Control; es decir, a aquellas personas que constantemente recibían los servicios que ya venían recibiendo pero sin recibir ninguna Transferencia de Efectivo Condicional.

Vimos grandes efectos en las penas económicas de la familia:

Del lado izquierdo pueden ver en las barras azules que la insuficiencia alimentaria fue mucho menor cuando reportaron que no podían satisfacer sus fines pero esto había disminuido en un 20 por ciento solo después de 18 meses.

Luego también vimos mejoras en situaciones que la gente decía que su situación financiera había mejorado en relación con el año pasado y que no solamente tenían más ingresos sino todavía el 25 por ciento del Grupo reportó haber podido hasta ahorrar.

Esto significa que si la gente a la que se conoce en las barras azules no hubiese participado en este Programa de Transferencia de Efectivo, estos resultados, esta mejoría no se hubiera visto en ellos.

Estos son resultados que encontramos en Nueva York y que fue difícil mover. Por eso agradecemos la capacidad de decir que este Programa tiene estos efectos.

Sin embargo, no tuvo efectos positivos en todos los dominios. Primero queríamos confirmar si este Programa era tan eficiente para los participantes de mayor desventaja y menor ingreso en comparación con aquellos de medio ingreso o aquellos que estaban por arriba de la línea de la pobreza. De hecho en cuanto a la educación, vimos que este no era el caso.

Cuando dividimos nuestra muestra en estudiantes que habían entrado a la Secundaria con déficit de lectura, no vimos diferencia entre ellos y el Grupo Control. Es por eso que ustedes pueden observar muy poca

diferencia entre esas barras y ninguna estrella que muestre una importancia significativa.

Pero cuando vimos los estudiantes que habían empezado la Secundaria, como lectores ya mejorados, apreciamos una gran mejoría:

Había mejoría porque continuaban en la Escuela; es decir, no la habían dejado; vimos mejoras porque ya estaban listos para ir a la Universidad; es decir, habían tomado los cursos mucho más allá y estaban listos para participar en la Universidad y tomar varias materias.

Pero lo más importante es que estos estudiantes se graduaron con mayor calificación que otros.

Para nosotros esto es parte de la vinculación y el cómo vinculamos esto con la Rendición de Cuentas; que si los programas no están beneficiando a varios grupos, necesitamos entenderlo para ver cómo podemos modificar esto y ajustar los programas para cumplir con los estudiantes en forma más eficiente.

Las lecciones aprendidas de la prueba de estos programas es que podemos lograr metas a corto plazo para reducir la pobreza, podemos mejorar la construcción de activos o de ahorro y mover la aguja, tener varios efectos positivos en diferentes resultados económicos de los estudiantes hasta llegar a la universidad.

Pero podemos replicar los incentivos y esto entonces nos hizo asociarnos con el gobierno ciudadano y otras ciudades que habían puesto atención al programa para hacer un programa de segunda generación en donde simplificamos los incentivos, entregamos estos incentivos más frecuentemente para que tuvieran más importancia para que los estudiantes recibieran incentivos cada tres años y es por eso que no vimos grandes cambios porque se les daban anualmente y luego dar más guía familiar.

Parte de esta vinculación de rendición de cuentas es que no le damos una carga a la familia, sino apoyamos sus esfuerzos para mejorar sus resultados.

Permítanme cambiar ahora para hablar sobre una intervención más pequeña que es el programa de tutoría de lectura.

Este programa de oportunidades en donde queremos tener varios resultados en muchos dominios, éste era más dirigido. El programa se

llama Socios de Lectura. Es un programa suplementario de lectura que utiliza a los voluntarios para dar instrucción uno a uno.

Utilizando los voluntarios entonces nos dio muchos ahorros, hizo que fuese fácil implementar en tal grado que queríamos asegurarnos de que había una implementación segura del programa.

Al manejar este programa con voluntarios y no con maestros le pudimos dar a la escuela flexibilidad, no sobre cargar a su personal. Esto ayudó con aquellos que tenían problemas de lectura y cerrar esa brecha con aquellos estudiantes que ya se desempeñaban mejor.

Este esfuerzo fue financiado por la Corporación Nacional de Servicio Comunitario. Es una política muy interesante en donde las instituciones federales quieren ver este tipo de eventos.

Me voy a saltar los resultados y simplemente quiero decirles, regresando a este punto, que si estamos beneficiando a los estudiantes quienes tienen más problemas, las barras de negro son aquellos estudiantes que entraron al programa con un déficit de lectura.

Este programa simplemente con una hora a la semana de tutoría hizo que mejoraran su lectura para que se quedaran tres meses más en la escuela.

Nosotros pudimos entregar un programa que en realidad diera una equivalente de un aprendizaje de 12 meses con una hora adicional de instrucción.

Con estas pequeñas intervenciones pueden ser más poderosas porque queda muy claro lo que está sucediendo, es fácil implementar e incluso vemos efectos a largo plazo.

Debo decirles que no solamente evaluamos los programas dentro de estos dominios, trabajamos con varios aspectos de la vida y etapas de la vida con diferentes resultados.

También reconocemos que algunas veces estas instituciones formales que aplican educación primaria y secundaria quizá no lleguen a todo el alcance de la población.

Entonces, ponemos atención también a otros factores que pudieran no beneficiar a la gente como por ejemplo a los familiares o jóvenes marginalizados.

En cada una de estas áreas estamos abordando varias preguntas de investigación para resolver políticas de rendición de cuentas, ya sea que se trate de madres y niños, la inclusión financiera, resolver y mejorar los resultados de gente que antes eran prisioneros y que ahora están tratando de involucrarse e incursionar en la sociedad.

Cada una de estas preguntas plantea desafíos que involucran a las instancias estatales y federales. Tenemos que ver todas las piezas, pero en intervenciones pequeñas y separadas. Entonces, pueden ustedes observar que tenemos varios temas de las que con mucho gusto podríamos abordar.

Parte de estas evaluaciones ya se están dando en todos los estados de todo Estados Unidos, que es otra forma de mantener la rendición de cuentas de las políticas públicas.

Queremos estar seguros de que estemos evaluando en varios entornos con varios tipos de población, no solamente en Nueva York o comunidades urbanas, sino a lo largo y ancho de todo el país.

Para resumir cuáles son los beneficios de las evaluaciones de asignación aleatoria en cuanto a rendición de cuentas podemos brindar escrutinio sin ideología, a fin de poder satisfacer esta creciente demanda para tener evidencia a partir de gobiernos federales y estatales.

Esto es factible para programas de diferentes escalas y alcance, tener programas amplios, utilizar esta metodología de asignación aleatoria para aprobar las intervenciones que quieren ustedes evaluar.

Más importante, esto alienta a que haya asociación público-privada para construir innovación con evidencia; podemos mejorar para identificar una necesidad que no se había resuelto, diseñar esto en asociación con el programa o con un organismo gubernamental y determinar así si ese programa fue efectivo y para quién fue más eficiente.

Y finalmente este tipo de enfoque nos ayuda a que los tomadores de decisiones rindan cuentas para las políticas, pero que cambien las políticas cuando los resultados demuestran que no puede ser efectivo para la población objetivo.

Me detengo aquí y con mucho gusto contesto cualquier pregunta que tengan. Nos encantaría colaborar con más instituciones y compartir las lecciones aprendidas para llevar a cabo estas evaluaciones.

Muchísimas gracias por su atención.

David Mondragón: Muchísimas gracias.

A continuación les presento al doctor José Luis Osuna, es doctor en ciencias económicas y catedrático de la Universidad de Sevilla; ha sido director del Departamento de Economía Aplicada 2, en la actualidad imparte docencia en las facultades de Docencias Económicas y Ciencias del Trabajo, y ha desarrollado investigaciones en el campo del desarrollo regional, las políticas sectoriales, su aplicación y la evaluación de políticas públicas.

Además es catedrático presidente de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas.

Con ustedes por favor José Luis.

José Luis Osuna: Muchas gracias.

Miro a los compañeros de los servicios técnicos porque sí necesito el guión de las transparencias. Y mi presencia en la tribuna no se debe a la búsqueda de ninguna posición dominante, sino simplemente que necesito llamar su atención sobre alguna de las cuestiones, porque insisto, las transparencias son sólo una guía para seguir mi discurso.

Un estado eficaz debe pasar del papel a la práctica, bajo el principio básico de la igualdad, con un gobierno transparente.

Así recogía la prensa ayer la declaración del jefe de la oficina de la Presidencia de éste, su país.

Y así, sin retórica protocolaria y al amparo de la noticia, les doy mi agradecimiento por la invitación, acompañado de tan ilustres colegas.

Tan oportuna en el tiempo político y también como una ventana de oportunidad personal para exponerles mis ideas sobre la evaluación de políticas públicas en un sistema de rendición de cuentas.

Le agradezco a todos los organizadores, y a ustedes muy especialmente por su atención, porque sin ustedes no habría sesión.

Trataré de ajustar mi tiempo, señor moderador, a las cuestiones planteadas por los organizadores, y que ustedes pueden ver destacadas a la izquierda de mis transparencias de apoyo.

En estos compulsos momentos de la segunda década del Siglo XXI, la exigencia de una moderna gestión pública, se sustenta a mi entender en un correcto análisis del papel del Estado, lo que requiere al menos tres precisiones:

La primera, de modestia autocrítica por parte de los economistas, entre los que me cuento, más de 200 años en movimiento pendular, del pensamiento económico entre el sí, no, no, sí, sí, sí, no, no, de la intervención del Estado en la economía, hasta acabar parando el reloj social por aburrimiento, al no dar respuesta a la verdadera cuestión. ¿Cuánta y cuál intervención?

En segundo lugar, un poco de rigor ante la tozudez de los hechos. El mercado por sí mismo no es eficiente y esto quiebra al paradigma de las claves de funcionamiento del sistema capitalista y no se lo dice este irredento profesor de provincias, lo dice el muy avisado especulador financiero internacional, George Soros.

Y en tercer lugar, un ejercicio de sensatez, no se puede pasar del menos gobierno es más bonito, a considerar el Estado como un gran auto en el que caben todos y todo.

Es tiempo de política, hay que volver a la política económica, a ese complejo entramado matricial de las políticas específicas, ya sean instrumentales y/o sectoriales, que dan base a la solidez de las políticas finalistas que a su vez soportan las políticas de ordenación que se orientan los principios constitucionales, de las democracias más avanzadas.

Cuando les anunciaba tiempos compulsos, me refería al vertiginoso ritmo en que se conforma el nuevo modelo de acumulación capitalista, a los cambios profundos y sin retorno que se están dando.

La dotación infraestructural y su incorporación instantánea a la producción de bienes y sobre todo de servicios, impactando en la estructura económica y a su vez en la súper estructura de nuestras organizaciones sociales.

Solo dos ejemplos por llamar la atención a estas horas de la tarde: La Universidad, mi Universidad, ha perdido el monopolio del conocimiento; ya no es la única depositaria del saber que está y circula por la red.

Dos: Los medios de comunicación. Aun concentrándose en imperios mercantiles transnacionales, no tienen el monopolio de la información que

hoy puede darnos cualquier ciudadano o ciudadana, incluidas imágenes y texto en tiempo real desde cualquier sitio del mundo, con su simple Smartphone.

Y así, en la estructura, ni los sindicatos ni la patronal tienen la representación única de los suyos y los mercados son cada vez más un factor de riesgo para la estabilidad.

Aún con todo, lo más trascendental se está operando en la infraestructura, donde las nuevas variables de productividad son el conocimiento y la información, dos intangibles que se pueden estimar -claro que sí- pero que no podemos contarlos, pesarlos y medirlos.

Sin embargo, pese al error del ex Presidente francés, el señor Sarkozy, el sistema sigue siendo el capitalismo, que se adapta y favorece al proceso mediante la exigencia ahora de la complicidad pública privada, haciendo necesaria una nueva definición de la gestión pública que con multiplicidad de agentes y limitación presupuestaria debe cumplir con los requisitos de eficacia, eficiencia y equidad, desde luego con la mayor Transparencia.

Por eso creo yo que estamos hoy aquí. Por eso, porque están pasando todas estas cosas, estamos hablando y reflexionando sobre estos asuntos.

Un Sistema de Rendición de Cuentas no puede concebirse sin colocar, en primer plano, a la Evaluación de Políticas Públicas; al menos a la Evaluación de Políticas Públicas como lo consideramos la masa crítica de la Universidad de Sevilla, que llevamos más de 24 años trabajando en un asunto y tenemos un honor muy modesto porque no sabemos si son buenas o malas pero sí somos el grupo que más Evaluación de Políticas Públicas hemos hecho.

Se me pide que exponga las características que debiera tener una buena Evaluación y yo creo que en primer lugar, debe ser conceptualmente clara y rigurosa.

Estamos hablando de muchas cosas cuando hablamos de Evaluación de Políticas Públicas: Se nos cuele la palabra Programa, se nos cuele los Procesos, se nos cuele los Seguimientos, Monitoreos; se nos cuele muchas cosas y es verdad que todas ellas deben estar ahí.

Para nosotros está integrada -debe estarlo- en el Proceso de Planificación; es decir, debe trascender los límites del paradigma clásico considerada como la parte final del proceso y condenada así a ser un tecnicismo cuántico manejado sólo con ratios econométricos.

En segundo lugar, lo que se debe denominar, a nuestro entender, buena evaluación, debe ser ambiciosa como toda investigación, debe intentar abordar las cuatro dimensiones del análisis social riguroso, debe ser descriptiva, debe ser cognoscitiva, debe ser normativa y lógicamente tiene que ser instrumental. Debe decirnos qué ha pasado, cómo ha pasado, si se está actuando correctamente y si se puede actuar mejor.

En definitiva describir, estimar, conocer y comprender para emitir un juicio de valor con toda nuestra carga ideológica, la de cada uno de los investigadores, reconociéndola y que establezca recomendaciones.

Y para ello hay una fórmula muy clara, hay que explicitar los determinantes de la evaluación, y ello exige poner bien el embudo para llenar la botella sin derramar el agua.

Lamentablemente no es así como actúan nuestros gobiernos, las administraciones públicas cuando nos encargan evaluaciones. Ponen mal el embudo.

La Comisión Europea, territorio en el que vivo, es paradigmática en hacerlo mal, y miren que quien les habla estuvo en el programa MINS con los compañeros de la Universidad de Toulouse, intentarlo corregirlo ya hace más de una década, pero no hay manera, ellos quieren hablar del qué evaluar, quieren hablar del cómo, del cuándo, del cuánto cuesta, de quién. Y nosotros creemos que hay que empezar a pensar el para qué. Hay que buscar las motivaciones.

El político que nos encarga una evaluación, la administración que nos encarga una evaluación tiene que preguntarse para qué la quiere, porque si no acaban en el cajón. Eso sí hasta ahora a mí me las pagaron.

¿Por qué es necesario mejorar el plan? Porque es una exigencia ciudadana asegurar el cumplimiento del plan.

Hoy lo decía en la Conferencia Magistral el profesor: El programa político está tan distante, el discurso está tan distante de cuando se llega al gobierno y la ciudadanía además de aprender continuamente quiere la rendición de cuentas, porque quiere justificarse a través de los agentes sociales que la han conocido y porque hay que dar conocimiento transparente de toda actuación pública.

A partir de ahí si ponemos bien el embudo será fácil las motivaciones y será fácil ver las funciones y las utilidades en la simbiosis de mejorar, rendir cuentas e iluminar las acciones futuras.

Pero además, y estaba implícito en la primera parte en mi exposición, hay que legitimar la intervención del Estado en la economía. Esa es la gran diferencia.

La diferencia con el pasado es que ahora sí se exige legitimidad en el uso correcto de los fondos que previamente le son retraídos a los contribuyentes, y en eso la evaluación de políticas públicas es la mejor de las herramientas, contemplada así con foco abierto, no contemplada con una lupa minúscula que haga que el árbol nos impida ver el bosque.

Y en cuarto lugar, para tranquilidad de mis compañeros, en las universidades hay que acabar con las disputas estériles entre evaluadores, cada pajarito a su rama.

La metáfora del árbol de las teorías y los métodos de Christie y Alkin nos ha venido a dar la razón a todos, y ahora que el cliente, la administración pública, el gobierno poniendo bien el embudo decida qué grupo de profesionales quieren hacer la evaluación si sabe para qué la quiere.

En cuanto a las limitaciones de la herramienta, que también nos preguntan los organizadores, yo creo que ya en los años 70, ya en la época de los dinosaurios se señaló. A mi entender hoy pasan fundamentalmente en una doble dirección.

La persistencia de que el tiempo del político no coincide con el tiempo de la investigación social aplicada, y eso inmediatamente hace que sea un arma rojadiza entre el gobierno y la oposición sobre los resultados de la evaluación, a mí cada vez que hacemos una evaluación me llaman más los periodistas que quien me la encarga.

Y en segundo lugar, hay que decirlo claro, son costosas, al menos lo son las nuestras, las que requieren recursos humanos durante bastante tiempo basándose en unos principios marcados por la participación con criterios de rigor institucional y con un enfoque adaptado.

¿Adaptado a qué? Pues adaptado al cambio que marca nítidamente la diferencia con el instrumental superado de estándares aplicados, lo mismo en Suecia que en Bolivia, en los Estados Unidos que en Nigeria. Ya está bien.

Partiendo pues de las limitaciones, pero aceptando nuestro reto como investigadores sociales y conscientes de que el camino va para largo, nosotros entendemos que sólo se corregirán los fallos cuando la herramienta se incorpore como cultura a la práctica administrativa, y así como forma de entender la administración será una oportunidad de abrir sin prejuicios la caja negra de la gestión pública, que son tal como señalábamos al principio, de todas maneras se va a abrir por la presión de los grupos interesados, por el nuevo papel de la política económica y por la presión que una opinión pública realiza ya en el ágora de las plazas reales y de las virtuales, como señaló, insisto, el profesor Pierre Rosanvallon esta mañana.

Y aquí es donde hay serias diferencias en función de la rama que haya escogido cada pajarito, entendiendo este seminario como un foro de sana confrontación intelectual, con la intención de conocer, ya sé que lo estoy haciendo, los planteamientos de quienes argumentan diferente a quien les habla, y aprender con “h” intercalada de tomar y recoger de todos nosotros, considerando que voy a ser bien interpretado voy a manifestarme con rotundidad.

Lo que algunos colegas denominan las tres E's, es un travestismo en tránsito de la auditoría operativa a la identificación restrictiva de la evaluación, sólo como análisis de resultados de impactos que pese a su abundante bibliografía de aeropuerto, me resulta intelectualmente limitativa.

El Pacífico ya ha sido descubierto. Por eso esa valuación no es nuestro objeto de análisis, y a la hora de exponer nuestras mejores prácticas, destacamos que utilizamos la perspectiva holística integradora de la escuela francesa, donde la transparencia, la participación y la responsabilidad conforman la piedra cuadrangular de la arquitectura metodológica que empleamos.

Les he traído con toda la premura del tiempo de exposición, que voy a superar muy rápidamente, dos casos:

El primero es una política de empleo renta en el medio rural, con tres instrumentos: surcillo de renta por paro programado, ocupación en dotación infraestructural, y formación de desempleados.

La población objetivo, los jornaleros y las jornaleras, es decir, ciudadanos y ciudadanas de Andalucía y de Extremadura, que trabajan la tierra pero no son propietarios de ella.

En vulgar para que nos entendamos, una Europa por donde no pasó la Revolución Industrial.

Su carácter discriminatorio y ser una política de rentas, muy criticada por el lobby liberal conservador en mi país, por entender que ello fomentaba el clientelismo del poder político local.

Exigió un proceso de participación muy amplio, cerca de 200 personas, en 22 consejos comarcales, ocho provincias y dos regiones. Un territorio mucho más grande que el 30 por ciento de los países de la Unión Europea.

Preguntar, se preguntó, se hicieron encuestas; consultar, se consultó, entrevistas en profundidad y otros métodos; informar, se informó, pero yo quiero decirle a todos ustedes, que ya está bien, que ya está bien, que preguntar es preguntar, que consultar es consultar, e informar es informar. Eso no es participación.

Para que sea participación, hay que romper un muro, el muro de la retroalimentación, el muro de volver a los preguntados y a los consultados con nuestros análisis, hasta refrendar un consenso que nos permita emitir un juicio de valor riguroso.

Lo más difícil es encontrar los liderazgos sociales.

Nosotros, en ese caso, utilizamos un modelo polacotómico, del griego *polacsus*, que quiere decir cortar, dividir, de muchas maneras con tres mesas de participación que les he mostrado ahí.

Bueno, los resultados fueron muy evidentes. El empresariado, aquellos que ideológicamente están más próximos al lobby liberal, conservador en mi país, reconoció que era una buena política, que daba estabilidad, que mantenía la población en el medio rural y por tanto, les permitía seguir con su función.

No lo hubiésemos sacado con un método cuasi experimental.

Les doy mi palabra que con ese método, hubiésemos llegado a otras conclusiones.

El segundo de los casos y muy brevemente, señor moderador y compañeros y compañeras, es el caso de la Meta de Evaluaciones que hicimos por un Concurso Internacional que ganamos sobre EvaluaDF.

Bien, está ahí la página donde pueden ustedes encontrar los resultados; he de decir que fue una experiencia buena y cuando ya se habla de la Evaluación para aprender, tengo que decir que en ese trabajo los meta-evaluadores aprendimos mucho de los compañeros de EvaluaDF.

Muchas gracias.

David Mondragón: Muchísimas gracias, doctor José Luis Osuna.

Pasamos rápidamente a nuestra cuarta y última panelista de esta Mesa: La Doctora Nuria Cunill.

Ella es Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas; fue funcionaria internacional, por más de 20 años, en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, el CLAD; actualmente es asesora especial del CLAD, editora en jefe de la Revista Reforma y Democracia de esa institución.

Es académica asociada de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile y Profesora Titular del Centro de Investigaciones Sociedad y Políticas Públicas, Universidad de Los Lagos, Campus Santiago.

Entre sus áreas de interés se encuentran La Democratización de las Relaciones Estado-Sociedad, La Colaboración Interinstitucional y Las Políticas con Enfoque de Derechos Humanos.

Su producción en esos campos ha sido divulgada por una extensa obra escrita y en múltiples conferencias y cursos de posgrado dictados en distintos países.

Adelante por favor, doctora Nuria.

Nuria Cunill: Muchísimas gracias; sobre todo, gracias por permanecer acá, no obstante el larguísimo tiempo ya transcurrido. Sabemos que para ustedes opera la Ley de Rendimientos y Crecientes y por supuesto opera también para quienes estamos sentados acá, a lo cual le tenemos que agregar las luces que dejan un poquito de ceguera.

Yo soy la última y no es fácil terminar una jornada que ha sido tan rica desde las nueve de la mañana.

Quiero encargarme del tema que se nos encomendó abordar, que es específicamente El Papel de la Evaluación en un Sistema de Rendición de Cuentas.

Lo voy a desarrollar haciendo primero un par de precisiones:

Cuando hablamos de las Evaluaciones para la Rendición de Cuentas tenemos necesariamente que distinguir aquél trabajo que estoy segura buena parte de ustedes, que representan actores sociales o que son en sí mismo actores sociales, hacen. Hay un importantísimo trabajo en la actualidad en este sentido.

De hecho una de las funciones en las que crecientemente se ha especializado la llamada sociedad civil es en el Monitoreo y Evaluación de los asuntos públicos.

Sin embargo, nosotros queremos no referirnos a ese tipo de evaluaciones, cuyos vínculos con la Rendición de Cuentas son innegables, sino queremos referirnos a la función y evaluación emprendida por los estados latinoamericanos en estos últimos años.

Lo primero que habría que decir al respecto es que en el marco de un sistema integral de rendición de cuentas aún en construcción, la evaluación y el seguimiento de los resultados de la gestión pública constituyen una pieza clave, clave porque nos están colocando específicamente en uno de los asuntos que necesariamente nos debe ocupar: Los resultados de las acciones pública y de las acciones privadas financiadas con recursos públicos.

Por ende necesariamente partimos de esta premisa, el monitoreo y la evaluación en sí son piezas fundamentales.

Ahora, la pregunta es: ¿lo son? Actualmente en la realidad, y al respecto queremos utilizar la metáfora del vaso, y lo queremos hacer primero refiriéndonos a la parte más llena del vaso.

Si hacemos un recorrido por la región, vale decir por América Latina, nos vamos a encontrar que estos últimos años hay una irrupción prácticamente vertiginosa de sistemas de monitoreo y de evaluación, o al menos de un intento de institucionalizar las funciones de monitoreo y evaluación en los sectores públicos.

Se han gastado muchísimo dinero en esta dirección y ciertamente muchísimo tiempo. Pero es verdad que al día de hoy si hacemos un pequeño balance vamos a conseguirnos con que tendencialmente tenemos una función de monitoreo y evaluación del sector público que ha tendido a una mayor institucionalización.

Primero, hay sustentos normativos importantísimos. Todos sabemos que las leyes no son suficientes, pero también sabemos que los respaldos jurídicos ayudan a darle sustentabilidad a las iniciativas. Y tenemos casos emblemáticos dentro de América Latina.

Costa Rica, por ejemplo, ha pasado a declarar un principio constitucional la propia evaluación de los resultados de la gestión pública.

En ese sentido es claro que si bien es cierto probablemente comenzamos en una suerte de mimetismo institucional en el recorrido hemos ido ganando una mayor experiencia y hasta nos atreveríamos a decir: hemos ganado en innovaciones que probablemente lo son incluso para los medios anglosajones y en general de los países centrales.

Entonces, de hecho la institucionalización del proceso ha devenido además en una muy clara, por lo menos en parte de los sistemas diversificación funcional de ellos mismos; sistemas que originalmente surgieron con el ánimo de orientar como decían sus propios mentores, orientar las asignaciones presupuestarias, con insumos o dicho de otra manera, hacer una asignación más inteligente de los recursos públicos, son sistemas que paulatinamente han devenido en sistemas multifuncionales; es decir, sistemas que no sólo buscan mejorar la asignación de los recursos públicos, sino que también buscan como bien aquí se mencionaba, mejorar los resultados de las instituciones y de los programas públicos, y eventualmente mejorar la rendición de cuentas de los entes públicos a los parlamentos y a la sociedad.

Tenemos esa situación y tenemos de otro lado siempre colocados, insisto, dentro del contexto de los sectores públicos latinoamericanos una emergencia más reciente de los 2 mil en adelante de agencias especializadas en evaluación y específicamente en evaluación de asuntos que son caros a la construcción de ciudadanía social; evaluación de la calidad, de la educación por ejemplo está el caso mexicano conocido por ustedes, pero también hay otras experiencias más en América Latina, en esa misma dirección que acompañan a sistemas institucionalizados en muchos casos de monitoreo y evaluación.

Y tenemos por otro lado, y hay que decirlo, una cada vez más rica institucionalidad de fiscalización pro-rendición de cuentas.

Las instituciones tipo contralorías, tipo tribunales de cuenta se han ido paulatinamente en América Latina acercando a un esfuerzo no sólo por

fiscalizar la legalidad del gasto, sino también por colocar la atención en los resultados del gasto.

De hecho si hacemos el ejercicio y yo lo intenté hacer antes de venir acá, de mirar distintos portales de información de muchos países, conseguimos que al día de hoy hay diferencias sustanciales respecto de hace 20 años atrás, por ejemplo.

Conseguimos indicadores, indicadores algunos ricos en el sentido que dan cuenta que indican en sí cambios, y conseguimos una multiplicidad de evaluaciones, evaluaciones que están a nuestra disposición, buena parte, o mejor dicho parte de las cuales, a la vez ya comienza a ser acompañada con compromisos de mejora.

Y esto no es menor, porque bien sabemos que las evaluaciones y en general el uso de indicadores, puede, como bien aquí nos los recordaba José Luis, pueden terminar cayendo en un cajón vacío, y nada más.

Por lo tanto, si pensamos en la analogía del vaso y tenemos en cuenta a título ilustrativo este tipo de tendencias, no exentas, claro está, de contradicciones, ni de contramarchas, pero tendencias al final de cuentas, lo que podemos concluir es que hay una masa importante de información, que puede ser útil a los efectos de la exigibilidad de la sociedad respecto de los resultados de las acciones públicas.

¿Dónde está la parte vacía? La parte vacía lamentablemente, pero explicablemente a la vez, está precisamente en aquella información que cuyo objetivo fundamental es la rendición de cuentas.

Y asociada a esa función un muy deficitario uso de la información en cuestión, potenciando una debilidad, que es una debilidad desde nuestra perspectiva quienes estamos interesados en estos asuntos, una debilidad importante.

Ahora, como yo quiero en esta oportunidad hacer un planteamiento positivo, positivo en el sentido de dar cuenta de caminos más que dar cuenta de bloqueos, quisiera decir que aún en esta parte vacía, o del vaso, lo que comenzamos a conseguir es que hay una mayor conciencia de la relación que existe entre el uso de la información, su utilidad, su confiabilidad y su accesibilidad.

La utilidad de la información es probablemente la variable que en sí misma ha sido la más crítica, aún en aquella parte del vaso medio lleno.

El punto es que podemos sentir un cierto optimismo, un optimismo naturalmente medido y razonado porque en la actualidad esa relación entre información, utilidad de esa información y confiabilidad comienza a ser presionada socialmente.

Comienza a serlo -y creo que es importante tenerlo en cuenta- desde dos ámbitos de la sociedad:

Primero, desde el ámbito de los ciudadanos y ciudadanas de a pie; comenzamos de hecho a visualizar que ya hay una presión constante por lograr Elecciones más fundadas respecto de los servicios públicos a utilizar, que en sí mismo colocan una presión o que están comenzando a colocar una presión -y esto es lo promisorio, desde nuestro punto de vista- por el propio tipo de medición de la calidad de los servicios públicos que ofrecemos a la población.

Esto es un asunto no menor porque hasta ahora, cuando hablamos de que el ciudadano quiere Elecciones fundadas; por ejemplo, que quiere saber cuáles escuelas ofrecen una calidad mayor de educación para sus hijos, lo que hasta muy poco tiempo decíamos es "bien, basta con que ponga el foco, la información en la calidad".

Hoy ya no nos basta, no nos basta porque hoy comenzamos a ser conscientes, repito, en tanto ciudadanos de pie que hay distintas maneras de medir la calidad y que es altamente probable que no sepamos de la calidad de las escuelas si no somos capaces de tener en cuenta cuál es el efectivo valor agregado de la escuela, independientemente de quienes llegan a la escuela, porque la trampa, entre comillas, que hasta ahora ha dominado es que las mediciones de la calidad no son capaces de discernir entre lo que aporta el ingreso de alumnos previamente aventajados a la calidad de las instituciones educativas.

Entonces, hay desde este punto de vista una interesante problematización que está, insisto, emergiendo.

De otro lado, hay una problematización que emerge desde lo que buena parte de ustedes son parte: la ciudadanía activa. La ciudadanía activa comienza crecientemente a pedir más equidad, naturalmente de género, más equidad de etnia, más equidad entre el campo y la ciudad.

Comienza a pedir a su vez más igualdad y no simplemente igualdades de oportunidades, sino igualdades sustantivas, comienza a pedir información sobre la efectividad social y comienza cada vez más a presionar porque las políticas sociales tengan enfoques integrales. Vale decir se encarguen

de la multidimensionalidad de los problemas sociales que nos aquejan en la actualidad y que sean capaces de abordarlos como unidad, por lo menos en parte como unidad.

Todo ello, en este caso planteado el punto desde la perspectiva de una ciudadanía activa de lo que nos está dando cuenta es que desde la creación de mayores condiciones de viabilidad a que la información producto de las evaluaciones y producto del seguimiento de la gestión pública pueda servir efectivamente al cambio social.

En lo concreto nos ponen en tres asuntos que quisiera mencionar muy rápidamente.

Primero ya al sólo colocar valores públicos, eminentemente públicos como lo son la equidad, la efectividad social, la integralidad, al colocarlos presionan sobre la necesidad de que la ciudadanía o los públicos en cuestión hagan parte de los procesos de formación de las políticas públicas y de los procesos de planificación en sí mismo.

Esa es una consideración importantísima que deriva de lo anterior y que lamentablemente no tenemos tiempo de ilustrar.

Luego presiona por un cambio de lógica de los propios sistemas de evaluación. Hasta ahora seguimos aún prisioneros de una lógica sectorial de las evaluaciones y de los indicadores, de hecho aún en los portales más sofisticados que conseguimos en América Latina vamos a encontrar de que la información sobre todo es por instituciones, instituciones y sectores en sí mismo, pero no vamos a encontrar información respecto a asuntos como por ejemplo cuan bien nos está yendo en las políticas de protección integral a la infancia.

Las políticas de protección integral a la infancia interpelan a muchos sectores gubernamentales y lo hacen no sólo desde el punto de vista del acceso, de mejorar el acceso de cada uno, perdón, mejorar el acceso de los bienes y servicios que provee cada uno en este caso dirigiéndolos adecuadamente hacia la infancia; sino que ponen en cuestión la colaboración interinstitucional como un propósito particular que va más allá ciertamente de metas sectoriales y que obliga a pensar en metas integradas.

Esto nos parece a nosotros muy clave, porque de nuevo, nos está colocando en un escenario, donde hay eventualmente un paso mayor hacia lo que es una rendición de cuentas, o mejor dicho, una evaluación, en función de una rendición de cuentas.

Aunque ya me dicen que estoy lista, quiero mencionar si lo otro que es promisor, pero que aún es una tarea prácticamente inicial, y es la presión a introducirse en la caja negra, y voy a referirme dos segundos a la caja negra, en la que se han convertido los sectores públicos latinoamericanos.

El gran punto al respecto es que si queremos que las evaluaciones sirvan a la rendición de cuentas, tenemos que lograr que las evaluaciones incluyan a este vastísimo y prácticamente desconocido mundo de entidades privadas, muchas mercancías, otras menos no mercantiles, que proveen bienes y servicios públicos con financiamiento público.

En América Latina, este fenómeno que no apunta meramente al ya mentado privatización o captura de las decisiones públicas, sino que lo rebasa porque en definitiva implica que los servicios públicos que se supone deben estar al servicio de la construcción de sociedad, son servicios públicos cada vez más provistos por entes privados.

Entonces, el punto es que cuando colocamos los acentos en valores públicos como los mencionados equidad, efectividad social, integralidad, necesariamente si somos consecuentes y consistentes con la preocupación necesariamente tenemos que ser capaces de comenzar a abrir esa caja negra.

Es caja negra -insisto majaderamente- es enorme en muchos países de la región y además, es enorme no solo cuantitativa sino cualitativamente, al punto que en muchos países de América Latina nos encontramos con que nosotros ciudadanos, a través del Estado, financiamos mucho más entidades privadas que entidades públicas estatales a efectos de la provisión de servicios.

A lo que voy -y con esto concluyo o intento concluir- es que en lo que concierne a la parte vacía del vaso, hay un gran espacio de oportunidades que comienzan a recrearse en la medida en que volvemos a recuperar, aunque aún tibia y tímidamente, la noción de la importancia de lo público.

Cada uno de estas presiones solo pueden ser actualizadas, desde nuestra modesta opinión, por la propia sociedad y muy particularmente por la ciudadanía activa que debiera propender a crecer.

Termino diciendo que esta es una lucha que implica fundamentalmente una conquista incesante porque es muy difícil -si no imposible- que el vaso logremos llevarnos totalmente.

Lo es porque la atención inminente entre Estado y Sociedad, de manera lógica, también cubre estos espacios. Por lo tanto, no podemos esperar una absoluta implicación en estos términos.

¿Qué concluimos a partir de acá?

Que esta tarea -como ya lo dije- es una tarea fundamentalmente social, de conquista social, muy vinculada a aquellas nuevas y no tan nuevas pero sí invisibles instituciones de la democracia comentadas por el profesor Rosanvallon, que en sí mismo nos está dando cuenta de un proceso que en tanto alude finalmente a el poder y alude a la ampliación de lo público, es un proceso incesante, un proceso que no tiene posibilidades de concluirse, porque lo más probable es que cuando concluyamos una etapa ya otro nuevo problema haya emergido.

Eso es lo que fundamentalmente quería decir. Gracias.

David Mondragón: Agradecemos mucho a la doctora Nuria Cunill, y obviamente a todos nuestros panelistas. Siempre al moderador le toca hacer la película, el malo de la película, y en este caso la verdad hubiera sido lamentable tener que forzar más la conclusión de alguna exposición, pues dado lo interesante de todos los temas que trataron.

También muy a mi pesar me veo obligado a terminar aquí el panel y no poder darles respuesta en la medida de que algunos de ustedes pusieron su correo electrónico y de que las preguntas ya se han distribuido, trataremos de darle respuesta; todo ello para que nos hagan favor, les rogamos, de estar aquí puntuales a las 16:15 va a iniciar, es decir, dentro de una escasa hora y diez minutos, el siguiente panel que es: Alcances de las entidades de fiscalización para el ejercicio de los derechos fundamentales.

Agradecemos su presencia esta mañana y los esperamos más al rato.

Hago entrega de los reconocimientos a nombre de la Red por la Rendición de Cuentas.

Es muy grato para mí entregarle el reconocimiento a la doctora Rekha Balu, a la doctora Nuria Cunill, a la doctora Claudia Maldonado y, por supuesto, al doctor José Luis Osuna, para quien pido un aplauso.

Muchas gracias a todos.

- - -o0o- - -