



EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y GOBERNANZA

CHILE: APARIENCIAS Y REALIDADES

ANGEL SALDOMANDO*, DICIEMBRE 2009

Coordinación: Claire Launay-Gama y Martin Vielajus

Institut de recherche et
débat sur la gouvernance

Institute for Research and
Debate on Governance

Instituto de investigación y
debate sobre la gobernanza

INDICE

2	INTRODUCCIÓN
3	EL CONTEXTO CHILENO Y LA GOBERNANZA
5	LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL EN CHILE
10	¿QUÉ SE EVALUA?, ¿QUIÉNES EVALUAN LOS RESULTADOS?
12	EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y GOBERNANZA
18	LA APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE GOBERNANZA A LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL
28	LA DISCUSIÓN SOBRE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y LA GOBERNANZA
38	REFLEXIONES FINALES
41	BIBLIOGRAFÍA

* Investigador del Centro de Investigación de la Comunicación (CINCO) de Nicaragua, investigador asociado del IRG y consultor para diversas agencias internacionales de cooperación.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se enmarca en el análisis y la búsqueda de métodos y prácticas que contribuyan al desarrollo y a la calidad del contenido democrático de la gobernanza. Con este objetivo se explora la evaluación institucional, en su dimensión conceptual y operativa, en tanto puede aportar al análisis general del modo de gobernanza.¹

La evaluación institucional puede aportar de manera específica al análisis del desempeño de las instituciones, de la legitimidad del gobierno, así como de la satisfacción de los ciudadanos, aspectos importantes en construcción de una percepción positiva o negativa de la gobernanza. Por esta vía podemos conocer que tanto nos dice la evaluación institucional sobre el modo de gobernanza y las relaciones entre el gobierno y la sociedad², mas allá de la utilidad de los instrumentos de evaluación circunscritos a criterios de gerencia.

En este trabajo se discute el papel de la evaluación institucional en relación con la gobernanza en tres direcciones:

- Se sistematizan las características de la evaluación institucional en Chile, en un determinado marco de modernización institucional y en un contexto sociopolítico específico.
- Se interrogan las características de la evaluación con un conjunto de criterios elaborados para rendir cuentas del modo de gobernanza efectivamente en funcionamiento.
- Se discute la relación entre evaluación institucional y la gobernanza a la luz del caso chileno examinado.

Para interrogar la relación entre la evaluación institucional y el modo de gobernanza tal cual se práctica en Chile, se procedió a seleccionar tres evaluaciones sobre programas públicos. Chile Barrio, Fondo de desarrollo Indígena y Oficinas para la protección de derechos de la infancia a nivel local.

Las razones metodológicas para seleccionar estos tres programas públicos fueron las siguientes.

- La evaluación institucional en Chile se refiere específicamente a la ejecución de programas públicos y no incluye las políticas sectoriales o nacionales.
- La noción de buen gobierno y buena gobernanza esta referida a criterios de desempeño que las evaluaciones verifican.
- Las evaluaciones producen información que utilizable como base empírica para interrogar sus resultados desde el punto de vista de la gobernanza.
- Los programas escogidos son nacionales en tres sectores importantes: Chile barrio ha sido el principal programa de reducción de pobreza es decir esta relacionado con una demanda social fuerte. El Fondo de desarrollo indígena atiende los problemas de discriminación y exclusión de la población indígena. Esta relacionado con una demanda étnica específica y asociado con una fuerte conflictividad. Además incorpora

1. Se usa el concepto de modo de gobernanza para referirnos a las formas, prácticas y contenidos con se organizan los espacios políticos y la toma de decisiones para responder a las demandas y a los conflictos en la sociedad. El desempeño institucional se refiere a la capacidad del gobierno poner en prácticas esas respuestas en condiciones de legalidad y legitimidad en un marco democrático.

2. En la relación gobierno sociedad se considera la manera en que establece la interacción entre diferentes actores para constituir lo público, la toma de decisiones en políticas publicas y el desempeño de las instituciones en relación a ellas.

problemas territoriales y de derechos. La creación de oficinas de defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia en el nivel local constituye es un programa sectorial relevante porque intenta cambiar el enfoque de atención de la demanda de lo asistencial a los derechos.

Las evaluaciones de los tres programas fueron interrogadas y analizadas en base a criterios específicamente elaborados para distanciarse de la noción exclusiva de desempeño en términos de ejecución eficaz de programas, tal cual se la utiliza en Chile.

Los criterios fueron elaborados para introducir variables de gobernanza y determinar si la información contenida en las evaluaciones permite validarlos.

Sobre esta base se analiza cual es la posible relación entre los contenidos de la evaluación institucional y la gobernanza.

En este análisis se considera a la institucionalidad en relación con el ejecutivo y sus ministerios y dependencias, se deja por fuera otras instancias relacionadas con el estado pero fuera del ámbito del ejecutivo (justicia, parlamento por ej). Dado que la evaluación institucional ha seguido el sendero de la evaluación de programas públicos como expresión tanto de un buen desempeño como de una buena gobernanza, en este informe se lo toma como punto de partida.

La recolección de información se basó en la consulta de documentos, bases de datos y en entrevistas.³

EL CONTEXTO CHILENO Y LA GOBERNANZA

Chile salió del periodo dictatorial en 1990, hace 20 años. La transición política se considera cerrada al menos en su versión más básica de restitución de las elecciones y del juego político.

El actual retorno de la derecha al gobierno en las elecciones de 2009, le otorga además un signo de normalización política.

Luego de cuatro gobiernos sucesivos de la coalición de centro izquierda,⁴ que estableció una trayectoria larga y con alta continuidad política, se ofrece una oportunidad única para observar la relación entre gobernanza y el papel que juega la evaluación de las instituciones.

El Chile de la transición que inició formalmente en 1990, heredó un pasado traumático desde el punto de vista del conflicto y del quiebre de la institucionalidad. Junto con ello se debía enfrentar niveles históricos de pobreza, exigencias en materia de derechos humanos y políticos y expectativas de movilización social acordes con las demandas acumuladas.

Las posibilidades de maniobra eran estrechas por la alta condicionalidad de poderes fácticos en la economía y el estamento militar, la continuidad de la constitución autoritaria y de un conjunto de cerrojos políticos, fruto de una transición pactada y no de una ruptura con el régimen militar.

El modo de gobernanza que estructuró el largo ciclo político de la concertación estuvo profundamente marcado por una adaptación a estas condiciones. Se restablecieron los derechos políticos en el marco y margen de la constitución heredada, se estableció un

3. Fueron entrevistados: María Loreto fondo nacional para la gestión educativa municipal, ministerio de educación. Patricio Herman de Defendamos la ciudad, red de organizaciones ciudadanas. José Dávalos dirección de coordinación regional interministerial, secretaria de la presidencia. Cristian Jara Secretaria de desarrollo regional. Oscar Dávila, Centro de estudios sociales (CIDPA).

4. La coalición se compuso, del partido socialista, demócratacristiano, humanista y radical independiente.

mecanismo de transacción con la derecha con el fin de viabilizar cambios parciales, se controlaron las exigencias en materia de derechos humanos y sociales y se esterilizaron las posibilidades para la recomposición de un movimiento social activo y reivindicativo. Con ello se aseguraron condiciones de estabilidad y de manejo del conflicto y de las demandas para que no pudieran presionar la base política de la gobernabilidad, es decir el proceso de toma de decisiones negociadas con la derecha en el marco restringido dejado por la dictadura.

Las características fundamentales del modo de gobernanza se expresaron los siguientes aspectos:

- Una democratización con alto control político y social donde el principal valor ha sido la estabilidad social y política. El objetivo era administrar el modelo económico y político reorientando la acción pública hacia una mayor compensación social evitando conflictos.
- Un sistema de negociación entre la coalición de gobierno con la derecha, muy autónomo y desconectado de presiones sociales.
- Una alta centralización política e institucional de la respuesta a las demandas.
- El modelo de gobernanza tuvo una influencia determinante sobre el enfoque del que hacer institucional y su práctica.
- El modo de gobernanza conservó la base de la relación estado sociedad, instalada por el régimen militar. Es decir gran autonomía de las instituciones y del proceso de toma de decisiones, las limitó en un papel subsidiario. La prevalencia del mercado se mantuvo con bajas capacidades de regulación. La introducción de sistemas gerenciales de mercado en la administración pública afirmó un tipo de burocracia flexible, con la mayoría del personal con contratos temporales y un enfoque de los ciudadanos como clientes y no como sujetos de derecho.

Adoptó un enfoque en que la eficacia y la eficiencia de la ejecución eran la base de la legitimidad institucional del gobierno, determinando un sistema de decisiones centralizado y vertical con modalidades de ejecución sub contratadas y desconcentradas en algunos casos.

Por último y este aspecto es muy importante, el enfoque de eficacia y eficiencia en la ejecución como base de la legitimidad de la acción gubernamental, se separó de una discusión abierta sobre el juego de opciones de política y del conflicto pluralista en la toma de decisiones. Ello configuró un tipo de relación institucionalidad-sociedad funcional al control del conflicto y de la demanda social en el marco de una democracia poco deliberativa.

La posición oficial ha sido representar la gobernabilidad como sinónimo de estabilidad en base a compromisos políticos previos entre elites anteriormente enfrentadas. La viabilidad política, la contención del disenso y el conflicto son los principales atributos valorados. De allí que la noción de buena gobernanza se traslade exclusivamente a la calidad de la ejecución y la gerencia, aspectos que determinan la evaluación institucional que se realiza.

En el lado opuesto se critica el que esa estabilidad tenga una base autoritaria con arreglos previos desiguales y favorables a las elites y que no sean producto del acontecer democrático conducente a una mayor inclusión social y política.

“En Chile, el *relato* de la “governabilidad”⁵ ha consistido en legitimar con un lenguaje tecnocrático importado, una visión verticalista del poder político en la cual los consensos se imponen «desde arriba», y eso a pesar de la creciente referencia a la participación ciudadana.⁶

Desde este punto de vista los logros normalmente reconocidos como estabilidad, crecimiento económico y reducción de la pobreza atribuidos a la buena gobernanza chilena tienen bases cuestionables desde los estándares democráticos, inclusivos y equitativos.

La pervivencia de los equilibrios políticos han dejado un conjunto de temas críticos por fuera del debate público, como la educación, la seguridad social, los fondos de pensiones, la legislación laboral, el problema ambiental, étnico, la desprotección de los ciudadanos y los consumidores frente al mercado, por citar algunos. Esto es contradictorio con el supuesto de la gobernanza democrática capaz de integrar y canalizar la demanda.

Como puede apreciarse, la definición y la calidad de la gobernanza democrática ha oscilado entre dos polos bastante alejados entre sí.

LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL EN CHILE

Chile tiene históricamente un estado unitario y centralizado, la descentralización se ha desarrollado de manera marginal y sobre todo como reorganización administrativa para darle mayor funcionalidad al gobierno central y dotarlo de mejor eficacia y eficiencia asignativa de los recursos públicos.

Este marco, reforzado por los años de centralización del poder y de la institucionalidad durante el régimen militar, se mantuvo y en un contexto de apertura política riesgosa se conservaron las capacidades de control político derivados de esta centralidad del gobierno.

Por otra parte el estado ya había sido reformado profundamente de acuerdo a los principios del consenso de Washington lo que dejó a la institucionalidad con niveles bajos de influencia directa salvo en áreas básicas y con una serie de intervenciones focalizadas temporales.

A partir de 1994 se hizo sentir una reorganización de la gestión pública que le diera mayor capacidad de acción. Por esta razón se pone en marcha un programa piloto que se extendería posteriormente. La modernización de la gestión pública se desarrolla en el marco del Programa de modernización de la gestión (PMG) iniciada bajo el segundo gobierno de la concertación, que contiene las siguientes etapas. El programa fue concebido y dirigido por la dirección de presupuesto del ministerio de hacienda.

Período 1998 - 2000: Cumplimiento de metas asociadas a Indicadores de Desempeño.

Período 2001 - 2004: Cumplimiento de objetivos de gestión establecidos en un Programa Marco denominado Básico. Consiste en 5 Áreas y 11 sistemas de gestión comunes para todas las instituciones públicas, cuya acreditación se realiza por organismos especializados al interior del Ejecutivo.

5. El término de gobernabilidad es usado por la autora del artículo citado, como sinónimo del utilizado en este trabajo como gobernanza. Cecilia Baeza Rodríguez. Nuevos Mundos Coloquios 2008: <http://nuevomundo.revues.org/11042>

6. idem.

Período 2005 en adelante: Cumplimiento gradual de los requisitos normativos ISO 9001:2000 para el Programa Marco Básico del PMG lo que se denomina Programa Marco Avanzado. Consiste en 5 Áreas y 7 sistemas de gestión comunes para todas las instituciones públicas, cuya certificación es realizada por las empresas certificadoras ISO.

Período 2009 en adelante: Implementación gradual de un Sistema de Gestión de la Calidad en las instituciones públicas con procesos de provisión de bienes y/o servicios certificados bajo la Norma ISO 9001:2000, lo que se denomina Programa Marco de la Calidad, cuya acreditación externa es realizada por las empresas certificadoras ISO.

Al 2009 de 193 instituciones consideradas en el PMG el 45% tenían el marco básico, 47% el marco avanzado y el 8% el marco de calidad.⁷

Los procesos destinados a crear un sistema de evaluación institucional configuraron una agenda progresiva de modernización de la gestión pública. En la primera etapa se diseñaron indicadores de desempeño asociados a estímulos monetarios por su cumplimiento para los funcionarios públicos.

En una segunda etapa las instituciones debían progresivamente adoptar sistemas comunes de gestión en cinco áreas, los sistemas adoptados eran certificados en su cumplimiento por el ejecutivo.

Áreas	Sistemas	Número de Etapas		
		Marco Básico	Marco Avanzado	Marco de la Calidad
Recursos Humanos	Capacitación	4	4	3
	Higiene- Seguridad y Mejoramiento de Ambientes Trabajo	4	4	3
	Evaluación de desempeño	4	4	3
Calidad Atención Usuarios	Sistema Integral de Atención Ciudadana	6	4	3
	Gobierno Electrónico (TIC s)	7	*	*
Planificación/ Control de Gestión	Planificación/ Control de Gestión	6	4	3
	Auditoría Interna	4	4	3
	Gestión Territorial	4	*	4
Administración Financiera	Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	6	4	3
	Administración Financiero-Contable	4	*	*

7. Informe El sistema de evaluación y control de la gestión pública. Presentación de Alberto Arenas director de presupuesto ministerio de hacienda. 9 de julio 2009.

Enfoque de Género	Enfoque de Género	4	*	4
Gestión de la Calidad	Sistema de Gestión de la Calidad	*	*	4
Fuente: Informe citado de Alberto Arena director de presupuesto Julio 2009				

En la tercera etapa los sistemas adoptados debían pasar una aprobación de calidad en su desempeño.

El Banco Mundial consideró por su parte que Chile era el país más aventajado para desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación. Las razones se derivaban de la existencia de un «presupuesto centralizado, un ministerio de hacienda poderoso, ministerios que respetan las reglas, servicio civil disciplinado y una comunidad académica hábil»⁸.

Razones poderosas ciertamente en las que la verticalidad y la centralización del sistema institucional juegan un papel fundamental.

Por su parte, la secuencia en la construcción de un sistema de evaluación institucional no tiene antecedentes muy antiguos. La secuencia moderna de acuerdo a las nuevas concepciones de la gerencia pública se inicia en 1994 con indicadores de desempeño, balances de gestión integral en 1996, evaluaciones de programas en 1996, evaluaciones de impacto en 2001 y evaluación comprensiva del gasto en 2002.

El sistema de evaluación y control de la gestión pública persigue «un cambio cultural en la administración del gobierno central» con una certificación y cambios reales en las prácticas. El ministerio de hacienda ha desarrollado unos 1.550 indicadores de desempeño para todos los sectores. El proceso de avance sobre 198 instituciones ha sido continuo, de 72 instituciones con indicadores en 2001 ha pasado a 142 instituciones en 2008. Los resultados de evaluación en 2007 en relación con 2006 se consideran como de alto cumplimiento de los indicadores.⁹

El sistema de evaluación y control de la gestión pública está relacionado con el programa de mejoramiento de la gestión pública, ha sido escalonado, progresivo y con altos grados de continuidad. Esto le ha dado una secuencia temporal y de maduración manejable, al contrario de otras experiencias integrales y aceleradas que se han vuelto inmanejables para las capacidades existentes.

Por otro lado el contenido de la secuencia es también claro en su direccionalidad, hacia adentro de la administración hasta su generalización, con algunos énfasis transversales (género y territorio), para desembocar en la calidad de la provisión de servicios.

El sistema de evaluación está diseñado para generar una retroalimentación entre diversas instancias competentes, fundamentalmente el ejecutivo, el ministerio de hacienda y el congreso, las tres vinculadas naturalmente al presupuesto, su ejecución y su control.

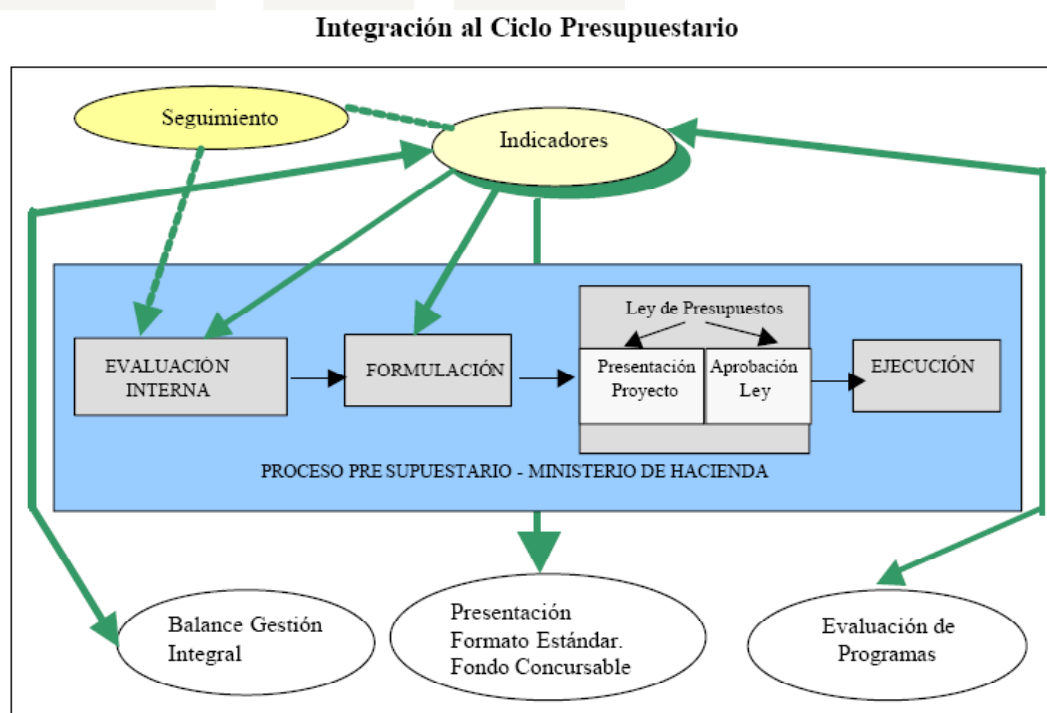
El objetivo operativo más inmediato del ejecutivo es obtener información sobre el desempeño que apoye la toma de decisiones durante el ciclo presupuestario.

La evaluación de programas como se detecta en el flujograma está asociada a producir información para la toma de decisiones presupuestarias. En su integralidad el sistema

8. Keith Mackay. Como crear sistemas de SyM para un buen gobierno. Banco Mundial 2007.

9. Sistema de control y de gestión presupuesto por resultados. La experiencia Chilena. División de control de Gestión Ministerio de hacienda. 2003. pág 49.

de evaluación comprende a las definiciones estratégicas, a los indicadores de desempeño institucional y a la evaluación de programas.



Fuente: Sistema de control y de gestión presupuesto por resultados. La experiencia Chilena. División de control de Gestión Ministerio de hacienda. 2003.

Con la información producida se conoce el nivel de ejecución presupuestaria y se tiene una apreciación del nivel de eficacia de los programas, entendido como resultados en cobertura, focalización y cumplimiento de las metas. Este conjunto constituye los indicadores de desempeño y puede ser considerado como el principal instrumento de la evaluación institucional.

Otros tipos de evaluación que acompañan el proceso de evaluación institucional se refieren a evaluaciones de impacto y evaluaciones en profundidad, consideradas como producción de evidencia más fina y compleja sobre la acción pública. En este nivel las recomendaciones e implicaciones se refieren a la gerencia, pertinencia y efectos de los programas. A modo de ilustración, entre el año 2000 y 2003 se evaluaron 71 programas con 6 evaluaciones de impacto. Los resultados fueron que 25% de los programas necesitaban rediseño sustantivos, 38% readecuaciones, 26% perfeccionamiento de información y 11% debían ser eliminados.¹⁰

Las categorías de evaluación se definen en torno a ajustes menores, modificaciones importantes, rediseño sustantivo, finalización del programa.

La agenda de modernización con horizonte al 2010 planteada por el gobierno sigue alineada con la secuencia del programa y de su evaluación realizada este año.

Se pretende mejorar la evaluación y el control de la gestión tanto en la programación y su revisión ex ante en relación al presupuesto como la evaluación ex post de programas e instituciones. Se espera que se evalúen el 50% de las iniciativas entre programas e instituciones entre 2006 y 2010. Unos 155 programas e instituciones entraran en el programa de evaluación.

10. Sistema de control y de gestión presupuesto por resultados. La experiencia Chilena. División de control de Gestión Ministerio de hacienda. 2003.

El dispositivo institucional de evaluación también se reforzará con la creación del departamento de asistencia técnica en la dirección de la presidencia, una nueva línea de evaluación de programas. En este mismo sentido se proponen reformas como la transformación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) en servicio de evaluación ambiental.¹¹

El programa de modernización de la gestión y los sistemas de seguimiento y evaluación que hemos descrito puede ser considerado como un programa clásico de mejoramiento de la gestión del gobierno central.

La característica principal es la preocupación por el desempeño en la ejecución en torno a programas más que una visión comprensiva de políticas y sus impactos. De allí que la evaluación este vinculada estrechamente al desempeño de los programas públicos.

También cabe señalar que el sistema refuerza la capacidad de gerencia del gobierno central, contrariamente a otros programas de modernización de la gestión que han hecho de la descentralización como proceso de cambio en el modo de gobierno, de la administración, política y territorial una prioridad muy importante.¹² En el caso chileno la descentralización ha tenido una consideración menor.

La subsecretaría de desarrollo regional y administrativo dependiente del ministerio del interior (Subdere) posee una unidad de evaluación y gerencia, el sistema de gestión territorial integrada. Básicamente sirve para darle seguimiento y monitoreo a las instituciones en el territorio, en base al grado de cumplimiento de metas gubernamentales. Por otra parte la subdere posee su propia unidad de evaluación.

Este dispositivo es en realidad un instrumento centralizado de evaluación y análisis de la acción gubernamental, es decir analiza y evalúa el comportamiento de la asignación de recursos territorialmente focalizada. No se puede decir entonces, que se trata de un instrumento vinculado con evaluación de la descentralización.

Funcionarios de alto nivel de la subdere reconocen por lo demás que en Chile no hay un sistema de evaluación de la descentralización, no hay política de descentralización ni política de estado en la materia. Esto no quiere decir que no haya procesos tendientes en esa dirección. Está bien documentado el crecimiento de las transferencias regionales con mayor decisión en los niveles intermedios, el aumento de las competencias y los esfuerzos de planificación territorial. Esta se acompaña de indicadores de eficiencia de la inversión regional, sistemas de información tanto de la gestión regional como municipal. Pero estos dispositivos carecen aún de un anclaje en un proceso integral de descentralización en que lo local, en sus diversas instancias asume niveles de poder auto-centrados en la dimensión territorial.

La cuestión de fondo es política. La descentralización se considera una macro reforma riesgosa. No hay un consenso establecido sobre su profundidad y dinámica, por lo que no se esperan cambios radicales. La tendencia parece ser a seguir acumulando preparativos legales, institucionales, gestionarios y financieros en diversos eslabones de la cadena gubernamental, par mejorar la eficiencia y la eficacia desde el gobierno central hasta la comunidad.

La dinámica considerada es desarrollar el traspaso de competencias en un marco gradual, mientras se fortalecen y se apropian del proceso los actores locales.

Hay mucho por hacer en este sentido frente al peso de la región metropolitana como centro político y económico del país. En particular hay mucho que avanzar en las identidades locales, la participación y fortalecimiento de actores en diferentes niveles, la composición de los gobiernos regionales y los espacios políticos locales, así como la decisión sobre el gasto y los impuestos. Puede decirse que en un país de tradición centralista muy fuerte el proceso de descentralización es incipiente y cauteloso.

11. Ver Ministerio del interior. Agenda de modernización, Octubre 2008.

12. Nos referimos a los procesos de delegación, desconcentración y descentralización de la institucionalidad pública.

¿QUÉ SE EVALUA?, ¿QUIÉNES EVALUAN LOS RESULTADOS?

¿Qué se evalúa?

En Chile, las evaluaciones institucionales como hemos mencionado anteriormente buscan analizar la gerencia, la ejecución y el impacto para obtener evidencia sobre el desempeño e información sobre calidad del gasto y la ejecución del presupuesto. Las evaluaciones se orientan a reunir información en torno a los siguientes elementos.

Que contenido de la evaluación institucional

eficacia	cumplimiento de objetivos planteados
eficiencia	relación entre producción física del producto (bien o servicio) y los insumos que requiere
economía	generación y movilización de recursos financieros adecuadamente en relación a misión institucional
calidad del servicio	capacidad de responder rápida y adecuadamente a necesidad de usuarios

Fuente: Angel Flisfich Mecanismos de seguimiento y evaluación de planes y programas públicos en Chile. VII Congreso CLAD. Octubre 2002.

Estos criterios constituyen un marco común para todos los sectores, a los que se agrega el el balance de gestión integral que reúne información sobre objetivos metas y resultados por institución y se constituye en la base de la rendición de cuentas al congreso elaborado por la dirección general de presupuesto del ministerio de hacienda.¹³

¿Cómo se evalúa?

Las evaluaciones¹⁴ se hacen en base a las orientaciones del marco lógico como metodología. Las ofertas para su realización, llegadas por licitación, son seleccionadas en base a los siguientes requisitos.

REQUISITOS PARA EVALUACIONES

independientes	selección de expertos independientes, concurso público
público	información disponible y accesible
pertinencia	definición de la necesidad de la evaluación, producción de recomendaciones
oportunidad	consistencia entre recursos y resultados de evaluación
eficiencia	costos razonables en relación al producto

Fuente: Angel Flisfich Mecanismos de seguimiento y evaluación de planes y programas públicos en Chile. VII Congreso CLAD. Octubre 2002.

Metodología de Evaluación

La metodología de las evaluaciones se encuentra sistematizada y constituye la base indicativa sobre la que se orientan los ejecutantes. La metodología considera 5 categorías que deben dar cuenta de manera integral del desempeño de un programa.

13. A partir del 2001 esto es insumo para el proceso de formulación presupuestaria.

14. Estas se consideran independientes de otros tipo de producción de información como el monitoreo por ej.

Cada categoría se desagrega en un conjunto de preguntas que deben ser respondidas por la evaluación.

CATEGORIAS	PRINCIPALES PREGUNTAS
efectividad	<p>¿el problema ha sido resuelto?</p> <p>¿los beneficiados han recibido los beneficios esperados?</p> <p>¿Los beneficiarios son los previstos?</p> <p>¿Los beneficiarios estas satisfechos?</p> <p>¿Los beneficiarios han mejorado su condición?</p>
eficiencia	<p>¿Los recursos son rentables?</p> <p>¿El conjunto de beneficios son mayores que los recursos utilizados?</p> <p>¿La gerencia conoce y analiza el gasto?</p> <p>¿Se logró el costo mínimo posible?</p> <p>¿Cuál fue el costo real?</p>
economía	<p>¿Está el programa administrado correctamente?</p> <p>¿La gerencia atrae otros recursos?</p> <p>¿recupera parte de los costos?</p>
gerencia	<p>Análisis del proceso de toma de decisiones del programa de organización y asignación de responsabilidad</p> <p>Uso de mecanismos de evaluación y monitoreo</p> <p>criterios de selección y focalización</p> <p>selección de beneficiarios</p>
resultados	<p>cualitativos y cuantitativos</p> <p>hipótesis causales</p> <p>dimensión temporal: corto mediano y largo plazo de la acción</p> <p>y resultados a nivel de productos.</p>
<p>Fuente: Sistematización propia con base en: Heidi Bernes. Jefa de la división de control de gestión dirección de presupuesto. Metodología de evaluación de impacto. Abril 2007. Ministerio de Hacienda.</p>	

¿Quiénes evalúan y quiénes utilizan la información?

De las evaluaciones encargadas por el estado y realizadas al 2003, 68 habían sido hechas por consultores, 8 universidades y 2 consultoras. Además se habían capacitado a 218 técnicos gubernamentales.¹⁵ El componente externo subcontratado es el agente ejecutor

15. Sistema de control y de gestion presupuesto por resultados. La experiencia Chilena. División de control de Gestión Ministerio de hacienda. 2003.

en materia de evaluación, mientras que el seguimiento y control del sistema de gestión, corresponde al ministerio de hacienda.

La utilización de los resultados de acuerdo a los criterios anteriormente mencionados corresponde también al ministerio de hacienda, al ejecutivo y al congreso y las comisiones técnicas en las diferentes fases que preparan los presupuestos sectoriales.

Las evaluaciones dan lugar a toma de decisiones sobre la pertinencia de las acciones y generan recomendaciones que deben ser integradas como compromisos y tomadas como metas sectoriales por las instituciones concernidas.

La producción de evaluaciones

El sistema de evaluación institucional en Chile está en pleno funcionamiento y puede considerarse que tiene un nivel de madurez e institucionalización importante.

El número de evaluaciones está en aumento, hay una «cultura» de la evaluación en desarrollo, existe un promotor influyente y con poder, existen recursos humanos y un sistema de datos e información disponible, el sistema está normado, es previsible y sostenible financieramente.

El proceso de construcción de los sistemas de evaluación institucional muestran que este se va institucionalizando y extendiendo. Esto incrementa el potencial para un análisis más integral, genera previsibilidad y mas certidumbre.

El nivel de cobertura abarca casi todos los sectores de la administración pública como se aprecia en las tablas siguientes. Los énfasis no están marcados hacia un sector en particular que darían evidencia de un paquete de programas prioritarios y que a la vez pudieran representar el terreno más sensible para la relación gobierno sociedad. Aunque se detecta una cierta inclinación hacia los temas de educación, salud y vivienda.

Este punto es importante porque revela que la evaluación cubre el conjunto de la administración sin aparente discriminación por orden de prioridades políticas, programáticas o de sensibilidad en la sociedad.

Sin embargo esto puede ser problematizado, como lo haremos más adelante y a su vez permite interrogar los criterios con que se deciden las evaluaciones y que papel juegan dentro del sistema de decisiones. Es decir que los criterios para decidir evaluaciones y sectores podrían ser un importante factor de dialogo entre gobierno y la sociedad o bien pueden limitarse a representar exclusivas necesidades gerenciales.

Las tablas siguientes extraídas de la base de datos del ministerio de hacienda, muestran la cobertura institucional de las evaluaciones. Se desprende de ello la ausencia de un criterio de prioridad o de carácter programático u estratégico.

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y GOBERNANZA

En el caso chileno las dimensiones de la gobernanza y que interrogan de otra manera a la evaluación institucional, han sido poco discutidas, por la razones políticas antes expuestas. En el plano más inmediato se argumenta que las evaluaciones exigidas por razones operativas, generalmente condicionadas por el ciclo presupuestario no dejan tiempo y espacio para abordar todas las dimensiones. Generalmente se argumenta que esto es difícil realizarlo por diversas razones de tiempo, costo y la relación tensa entre el ciclo político y la propia maduración de las acciones.¹⁶

16. Eugenio Lahera Parada "Las evaluaciones no abarca todos los aspectos de una política pública" Introducción a las políticas públicas. pag 81. Fondo de cultura económica. 2008 Santiago de Chile.

En realidad ha existido una preocupación constante por separar la acción gubernamental que se expone públicamente (desempeño burocrático y programas públicos); de los procesos de tomas de decisiones (arbitraje entre diversos intereses, manejos de las demandas y los conflictos) que son fundamentales en el análisis de la gobernanza.

Para vincular la evaluación institucional y la gobernanza es fundamental rearticular las dos dimensiones de la acción del gobierno, tanto la que se expone ejecutivamente como la toma de decisiones que la trasciende.

Para realizar este ejercicio hemos revisado las evaluaciones realizadas, que incluyen el desempeño burocrático y la ejecución de los programas públicos. Hemos seleccionado programas evaluados que por su dimensión y contenido nos permiten reconstruir la relación entre acción institucional y gobernanza.

Sobre esta base hemos elaborado un conjunto de criterios para interrogar las evaluaciones. Estos criterios son cruzados con las evaluaciones realizadas generando una primera aproximación para determinar que se puede extraer como evidencia al servicio de esta relación entre evaluación y gobernanza. Los criterios para analizar esta relación reúnen un conjunto de variables.

Los criterios de la gobernanza en la evaluación institucional

1 LA CLASIFICACIÓN DE LOS PROGRAMA PÚBLICOS

En primer lugar se clasifican los programas en tres categorías A, B, C de acuerdo a ciertas características para luego cruzarlos con los criterios y las evaluaciones.¹⁷ Los programas A son los que tienen una base de inicio más consistente en términos de vínculos con una política nacional o sectorial, resultados esperados y manejo de los fondos. Los programas B son aquellos en su relación con la política no es claramente definida y sus expectativas en resultados y fondos son difusas. Los programas C son aquellos sin relación clara con una política, poseen la intención de distribuir recursos para amortiguar un problema mas que para tener algún impacto específico y no hay mucho control sobre los fondos, esto último se denomina en este trabajo «fondo perdido».¹⁸

2 ¿EXISTE O NO UN MARCO DE POLÍTICA? EL JUEGO DE OPCIONES.

Debe verificarse cual es la relación entre programas y el marco de política existente y si hay un juego de opciones de políticas debatido. Este punto arroja mucha luz sobre el modo de gobernanza, sobre su nivel de apertura, consideración pluralista de diversos intereses y los arbitrajes realizados. Uno de los aspectos más debatidos de los modos de gobernanza quizá sea este, dado que en muchos casos se verificó que el modo de gobernanza no era más que un conjunto de recursos para viabilizar políticas predefinidas y muy poco democráticas en su concepción. El modelo decisorio puede ser puesto en evidencia al analizar esta dimensión.

Si bien el contexto de programas en general se caracteriza por políticas de arrastre, sobre todo cuando hay alta continuidad institucional como en el caso de Chile. También es cierto que en diversos temas, con niveles variables de importancia, puede que haya cambios de política o simplemente ausencia de política, cuando surgen nuevas demandas o problemas. Esto por su parte es fuente para construir un análisis de la calidad y la consistencia de la acción pública y de los niveles de interacción con actores de sociedad

17. Este conjunto de criterios no son definitivos, se consideran una pista para introducir las dimensiones de la gobernanza en los tipos de evaluación.

18. Esta clasificación no existe en la metodología evaluativa elaborada por la dirección de presupuesto ni tampoco tiene referencias en la documentación oficial, ha sido elaborada específicamente para este análisis con el propósito de vincular el análisis de la calidad de la acción gubernamental, mediante evaluaciones con la gobernanza.

civil. De allí que el juego de opciones debe ser identificado entre diferentes alternativas de política.

3 EL TIPO DE PRIORIDAD

Este aspecto se refiere a la importancia que se le otorga al programa en el marco de la acción gubernamental ya sea nacional o sectorial. Este tipo de prioridad puede ser programática, financiera o resultado de presiones y conflictos.

4 TIPO DE FONDO

El tipo de fondo revela la manera en que se está atendiendo el problema o se está generando una respuesta pública. En algunos casos se considera un seguimiento importante y en otros hay poca rigurosidad. La causalidad de este comportamiento es importante porque arroja evidencia sobre un cierto enfoque de costos y beneficios de orden financiero y político en la atención de la demanda. En los fondos con control riguroso hay un supuesto de prioridad e impacto, mientras que en los otros dos niveles la expectativa es menor. Se puede identificar un supuesto de amortiguación más que de solución consistente. Es el caso típico de fondos clientelistas u originados en una situación de conflicto.

5 ENTRADA DE DEMANDAS

La manera en que entra la demanda en el proceso de toma de decisiones es importante dado que revela los espacios políticos en que ocurre, los actores que participan y los mecanismos de negociación que los procesa. El conjunto da evidencia sobre que ocurre con la demanda a través de los procesos conducentes a transformarla en acción pública o por el contrario a excluirla o marginarla. Esto es en extremo importante. Esto no se refiere exclusivamente a los procedimientos se trata de los espacios políticos y de quienes son los interlocutores. Esto configura los niveles de apertura de un modo de gobernanza algo que generalmente es ignorado.

6 ELABORACIÓN DE PROGRAMA-ACCIÓN

Identificado el problema, seleccionada la demanda, la concepción del programa y de la acción que se llevará a cabo implica no sólo un conjunto de objetivos, medios y resultados. También hay hipótesis sobre las causas y sobre las soluciones, existan o no políticas formales. Esto es importante desde el punto de vista de las bases con que opera la acción pública.

7 CONFLICTO

El conflicto de intereses es connatural al funcionamiento de un modo de gobernanza, el análisis de la manera en que este es reconocido y canalizado será de mucha utilidad. Normalmente la acción pública se presenta como un continuum bastante liso y administrativo, es importante que la evaluación arroje luz sobre el conflicto y sus actores si los hay y analice sus consecuencias.

8 EJECUCIÓN COLABORACIÓN

El análisis de la ejecución debe incluir no sólo el desempeño operativo sino que también los niveles de colaboración generados entre los diferentes actores y sus resultados para el programa.

9 CONTROL Y SEGUIMIENTO

Las instancias de control y seguimiento suelen ser jerárquicas pero también pueden ser participativas y generar un aprendizaje colectivo útil a la relación entre administración y actores sociales. Que tanto esto es concebido y desarrollada esta relación es importante.

10 EVALUACIÓN IMPACTO Y SATISFACCIÓN CON EL PROGRAMA

La evaluación propiamente tal suele ser externa y exclusivamente técnica, la combinación de producción de información por fuentes, actores y métodos diversos puede ser importante para una visión integral de la relación gobierno sociedad y su impacto en el modo de gobernanza. Aquí adquieren importancia, si junto con la evaluación hay otros mecanismos tomados en cuenta como las veedurías, el monitoreo, estudios parciales de investigadores y académicos hasta llegar a la evolución propiamente tal. Entre más importante la acción mas variedad de información en colaboración debería existir en tiempo real.

Detectar el impacto y la satisfacción de los usuarios con el programa es sin duda un objetivo mayor de la evaluación. Mucho se discute de cómo obtener la mejor información y evitar metodológicamente las trampas o las distorsiones. Para la gobernanza los aspectos técnicos son importantes pero no se reduce a ello. Los resultados en materia de generación de capacidades y redes sociales, las capacidades de regulación y de anclaje de ellas, la reducción de las asimetrías de poder, los resultados relacionados con espacios de dialogo y negociación así como los resultados en términos de derechos son en extremo importantes. Muchas acciones son concebidas exclusivamente como dotación de bienes y servicios materiales, en algunos casos esto es casi todo el contenido de la acción. Existen sin embargo, muchos campos donde la integración social, los derechos, la organización que produzca el programa son fundamentales.

Muchos modos de gobernanza son bastante cerrados y autoritarios pero creen justificarse con la provisión de bienes y servicios estatales, una ecuación muy utilizada por cierto tipo de regímenes populistas.

11 LEGITIMIDAD DE LA POLÍTICA

El impacto y la satisfacción con un programa no son sinónimos de legitimidad de una política¹⁹. Esto tiene relación directa con el modo de gobernanza y la manera en que se tratan los problemas, más aun si hay conflicto. En este caso los programas pueden buscar amortiguar el problema y reducir la tensión sin por ello modificar la política.

Esto ha sido claro en programas de reforma económica (la política) de impacto social negativo acompañados con acciones compensatorias (programas). Durante años estos programas se evaluaron positivamente como en el caso de los fondos de inversión social pero el descontento crecía con la orientación de la política. También en reformas en educación y salud se han tenido situaciones similares y en otros casos de atención a minorías o sectores postergados.

La tabla siguiente sistematiza este conjunto de criterios.

Criterios	definición a determinar	A	B	C
existe un marco de política	calidad de la política	Existe una política	Política en transición en definición	Existen programas sin una política definida
juego de opciones	existe un acuerdo duro			
	opciones de política			

19. Actualmente existen diversas metodologías de captura de información sobre programas sectoriales diferenciados de la opinión sobre políticas. De esta manera se establecen relaciones entre la satisfacción de un beneficiario directo y un usuario en general. Existen varios ejemplos que ilustran esto. La satisfacción con bonos compensatorios por tipo de ingreso en Chile por ej, contrasta con la disconformidad con la política de salario mínimo. Igual ocurre con las diferencias entre usuarios de servicios públicos y privados y la opinión general sobre la privatización.

tipo de prioridad	determinar peso que la acción tiene en relación a prioridad política, financiera etc	Alta con impacto esperado	Media, ampliación de cobertura impacto difuso	Media o baja distribución de recursos impacto desconocido
tipo de fondo	calidad del financiamiento	fondo priorizado focalizado	fondo experimental	“fondo perdido”
entrada de demandas modelo decisorio	como se relaciona problema identificado y demanda			
elaboración de programa-acción	normativo jerarquizado concertado			
conflicto y respuesta	análisis de conflicto intereses actores			
ejecución - colaboración	jerarquizado/ participativo			
control	interno, externo transparencia participación			
Producción de información	tipos de producción evaluación agente principal resultados			
satisfacción con programa	índice de satisfacción			
legitimidad de la política	índice de legitimidad			
Fuente: Elaboración propia				

La evaluación cambia de contenido

Los contenidos de la evaluación institucional cambian significativamente al incorporar estos criterios. Si comparamos con la tabla dónde se sistematizan las principales variables de la metodología de evaluación constatamos que las dos dimensiones principales son ejecución y resultados. Mientras que en nuestra propuesta de criterios se incorpora todo el ciclo, desde la toma de decisiones hasta el resultado final.

Más que la evaluación institucional convencional, siempre útil, podemos tener entonces una evaluación del desempeño de un modo de gobernanza a través del comportamiento de las instituciones por medio de los programas públicos. La manera en que se integran las diferentes dimensiones en la evaluación de las instituciones puede reconstruir, tanto como se pueda, el sistema global de acción en el que se enfrentan los actores y se despliega la acción pública.

Al introducir estas dimensiones, diferentes de la concepción convencional de la evaluación, que habíamos sistematizados anteriormente, se visualizan un conjunto de relaciones entre la acción pública del gobierno y la sociedad. Aunque no se puede establecer una calificación en todos los criterios dado que deben ser analizados en cada caso, puede decirse que los programas A, B o C tienen al menos como característica los tres primeros criterios.

En la práctica como se verá cuando analicemos casos específicos las combinaciones de los 11 criterios son de diverso tipo y ello da una apreciación que la relación entre evaluación y gobernanza arroja resultados distintos en diferentes áreas. La cuestión es si de allí se puede inferir un patrón general.

LA APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE GOBERNANZA A LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

La exploración de la evaluación institucional, integrando criterios nuevos, como instrumento que contribuye para analizar el modo de gobernanza, que se realiza a continuación se basa en tres programas sociales y de carácter nacional. Tanto por sus características, programas sociales, por su dimensión, nacional de amplia cobertura, y por su tipología (A, B y C) pueden prestarse al análisis bajo los criterios elaborados. Si bien representan problemáticas diversas intentaremos demostrar que pueden ser analizados con una perspectiva común desde la gobernanza.

Los programas seleccionados

1. El programa Chile barrio ha sido uno de los programas mas emblemáticos de los sucesivos gobiernos de la concertación. Su objetivo general era la superación de la pobreza a través de una acción integral en asentamientos precarios. Mediante cuatro componentes definidos como mejora de la situación residencial (casas), calidad del hábitat (el barrio) habilitación laboral (capacitación) e inserción productiva (posibilidad de trabajo o emprendimientos), el programa buscaba erradicar los asentamiento precarios y la situación de pobreza en ellos atendiendo a 972 asentamiento en todo el país con 104.943 familias.

Se inició con una fase piloto en cuatro regiones en 1997, se amplió a todo el país en 1998 y la evaluación se realizó en 2007, es decir 10 años después de su inicio.²⁰ El programa está bajo la responsabilidad del ministerio de la vivienda (Minvu).

2. El segundo programa está bajo la responsabilidad del servicio nacional de menores (SERNAME). La línea de acción era crear oficinas de protección de la infancia (OPD) de proximidad territorial, mediante instancias ambulatorias de carácter local. El programa buscaba construir un modelo de gestión territorial en base a un enfoque de derechos de la infancia. El programa inicio en 2001 como experiencia piloto, atendió 174 comunas y se crearon 105 OPD. El objetivo era el de facilitar el desarrollo institucional de sistemas locales de protección de derechos de la infancia y la adolescencia, en un territorio determinando, abarcando a lo menos el espacio comunal. Los componentes del programa buscaban la gestión intersectorial y articulación territorial para la promoción y derechos de la infancia y ña protección de los derechos vulnerados de los niños y niñas en sus familias. La línea de base se fijó en la atención de 275 a 320 niños y niñas y adolescentes.

El estudio del programa fue integral realizado por el centro de Estudios Sociales por encargo de SERNAME durante 2007 y se publicó en 2008.²¹

3. El Fondo de Desarrollo Indígena (FDI) desde su puesta en el operación el año 1994, ha sido reformulado en varias ocasiones, hasta encontrar su actual estructura a contar del año 2001.

El actual Programa se compone de una línea de fomento económico y una de apoyo a la gestión social. Si bien el Programa tiene una cobertura nacional, sus actividades se concentran preferentemente en aquellas zonas y regiones de alta presencia indígena, y que se estructuran en torno a las oficinas existentes de la comisión nacional indígena (CONADI) a nivel nacional: Arica, Calama, Iquique, Santiago, Isla de Pascua, Cañete, Temuco, Valdivia, Osorno y Punta Arenas.

20. Evaluación de Impacto programa Chile Barrio 422 páginas. Enero 2007. Gobierno de Chile dirección de presupuesto, ministerio de hacienda.

21. Centro de estudios sociales ¿Enfoque de derechos o enfoques de necesidades? 347 págs. Co edición SERNAME CIDPA 2008.

El objetivo del programa es disminuir la brecha económica y social entre la población indígena y el resto de la población en zonas urbanas y rurales y fomentar y/o fortalecer la participación y representación social e indígena, en el ámbito social, político y cultural. El objetivo específico es el fomento a la economía indígena y a mejorar la participación y representación social indígena.

Los componentes económicos son cuatro: Capacitación y asistencia técnica, capacitación proyectos socioeconómicos productivos, financiamiento para equipo para predios (parcelas agrícolas), asistencia técnica para proyectos productivos.

Los componentes sociales son: Servicios para la generación de capacidades y sensibilización inicial de la población indígena. Servicios de apoyo para el fortalecimiento de las organizaciones indígenas existentes. Servicios de financiamiento para el funcionamiento de las ADIS y otras instancias. Servicios de asistencia social para población indígena, urbana y rural, en riesgo de extinción y situaciones de catástrofes naturales.

Los beneficiarios potenciales son 692,192 personas. El programa se extiende en el periodo 2005-2008 y su evaluación se realizó en 2009.²²

Las evaluaciones y análisis de los tres programas constituyen ejercicios voluminosos, consistentes y de calidad, independientes en su ejecución aunque siguen las directivas comunes emitidas por las instancias normativas. Pese a que es imposible tratar las evaluaciones en toda su dimensión y cada una en su especificidad,²³ nos interesa detectar en que medida arrojan información que podamos cruzar para identificar un patrón de modo de gobernanza, sus posibles inflexiones según el caso y si de ello se pueden confirmar los criterios que se han seleccionado para establecer el vínculo entre evaluación y gobernanza.

Esto implica interrogar las evaluaciones desde una nueva perspectiva y si bien no necesariamente tendrán respuestas en cada caso, tanto la información como sus vacíos son útiles para este análisis.

Es evidente que las evaluaciones constatan que los programas son pertinentes se dirigen a problemas identificados sobre los cuales hay evidencia de su importancia, se le atribuyen recursos humanos financieros e institucionales de manera sostenida en el tiempo lo que representa un nivel de continuidad y responsabilidad institucional. Sin embargo, si bien las evaluaciones señalan diferencias ex post en el desempeño, eficiencia, eficacia e impacto, normales hasta cierto punto, veremos que el abordaje de otras implicaciones relacionadas con la gobernanza implica una elaboración de problemática ex ante que no se reduce al exclusivo diagnóstico de partida propio de la intervención en base a programas y proyectos.

La aplicación de los criterios de gobernanza a las evaluaciones institucionales de programas públicos.

¿EXISTE O NO UN MARCO DE POLÍTICA? EL JUEGO DE OPCIONES DE POLÍTICA.

Los tres programas tienen niveles de importancia diversa y se dirigen a problemáticas que tienen características distintas en este punto pero la relación con la interrogante si existe un marco de política y si hay juego de opciones, es común.

En el caso de Chile Barrio, la relación entre pobreza y problemática habitacional es una cuestión de la máxima importancia en la que ha existido y existe una fuerte e histórica demanda y la necesidad de una oferta pública consistente. Chile se ha caracterizado por tener políticas habitacionales de largo plazo y el programa se inscribe en esta lógica,

22. Informe final de evaluación FDI fomento económico 150 páginas. 2009. Informe final de evaluación FDI gestión social 136 páginas 2009. Gobierno de Chile dirección de presupuesto, ministerio de hacienda.

23. Sólo es posible abordar los aspectos relacionados con este análisis teniendo en cuenta además que cada uno de los temas requiere una expertise particular que desborda los límites de este trabajo.

sin embargo su relación con una perspectiva integral de reducción de pobreza es un elemento innovador.

La creación de OPD por el Sername, responde a una mejora de la oferta pública en servicios sociales en el marco de un enfoque asistencialista tradicional que es cuestionado y que pretende transformarse.

El FDI atiende una problemática étnica emergente de alto contenido político, social y económico en un marco donde existe una situación heredada muy difícil, que exige una política compleja.

La importancia de los tres programas es tanto nacional como sectorial y ponen a prueba el análisis de la relación con un marco de política y el juego de opciones. Es acertado señalar que en los tres estudios esta necesidad aparece con nitidez, sin embargo sólo en el estudio sobre OPD es abordado explícitamente, en el caso de Chile Barrio la mención es tangencial y en el FDI prácticamente se ignora.

El análisis de este vacío al profundizarlo se revela explosivo para la relación con el modo de gobernanza.

No es un dato menor que los programas evaluados tengan un tiempo de aplicación bastante prolongado 10 años cuando menos e independientemente de su éxito positivo o negativo, cosa que abordaremos posteriormente, y el no incluir una reflexión sobre el marco de política muestra una particular opacidad de la toma de decisiones. No hay análisis de actores, grupos de interés y/o sobre el debate sobre posibles opciones y como se seleccionaron.

En el caso de Chile Barrio se indica explícitamente «no corresponde a este informe entregar un panorama de la política pública». ²⁴ Sin embargo se alude al hecho que Chile Barrio nace como parte de la política de superación de la pobreza. Mas adelante, al discutir la probable inequidad del programa en relación a sus beneficiarios, plantea que «el problema de la inequidad no es producido por Chile Barrio es el resultado de una política de vivienda que por mas de una década ha insistido en cubrir el déficit cuantitativo sin poner atención y recursos al tema de la calidad». ²⁵ La necesidad de un abordaje de la política adquiere otro peso y el hecho de rozar el problema sin profundizarlo, una gravedad distinta.²⁶ El punto se hace aún más crítico cuando en las recomendaciones se sugiere que el programa pese a ser exitoso no debe continuar y que pese a disminuir el problema no logró solucionarlo.

En el caso del programa de OPD la situación es distinta. Se aborda específicamente el enfoque y marco de la política en el sector y se le analiza ampliamente. ²⁷ El abordaje es interesante dado que no sólo describe y analiza el enfoque y la política dominante en el sector además señala su estado vigente «Podemos señalar entonces que no está claro en el caso de nuestro país, si la atención a la niñez está más centrada en un enfoque de necesidades, de derechos o uno de provisión mixta en tanto transición de un enfoque a otro». ²⁸

El análisis empuja incluso hasta señalar en una matriz comparativa donde se está en materia de política y adónde se debería ir. ²⁹ Aquí encontramos desplegados el análisis del enfoque, del marco de política, su estado y su perspectiva, puede afirmarse entonces que el ejercicio es posible. Por otro lado es igualmente importante señalar que

24. página 20 del informe. Se alude que se siguieron estrictamente las directrices de la DIPRES.

25. página 23 del informe.

26. Este tipo de punto lo abordaremos en la discusión final una vez expuesta la información.

27. Capítulo 1 del informe. Perspectiva de derecho Desarrollo local, sujeto y política página 25 a 73.

28. Idem página 37.

29. idem página 40.

si bien el análisis institucional y de actores está menos desarrollado, se pregunta de manera fructífera «si tenemos o no mecanismos de incidencia política para demandar la exigibilidad de los derechos de los niños»³⁰ En esta perspectiva se responde que «se trata de un conjunto de factores voluntades y prácticas sociales y políticas, lo que posibilitaría el aumento de la capacidad de influencia en la agenda pública en un sentido amplio y no entendida esta sólo en una acepción restrictiva y homologable de la agenda gubernamental».³¹

Aunque la respuesta puede ser calificada de general tiene el mérito de señalar una pista importante sobre un aspecto importante del modo de gobernanza. La cuestión de fondo es en este caso muy trascendente, dado que expresamente se está discutiendo el paso de un enfoque asistencial a un enfoque de derechos y a un nuevo marco de política que debe ser gobernado sobre otra base.

En el caso del FDI nos encontramos con un tipo de análisis en el que el abordaje de la política es inexistente o muy marginal. No obstante la creciente sensibilidad política y social del tema que aborda el programa, no hay indicaciones acerca de la relación entre este y la política para el sector. La justificación del programa este basada en la necesidad de reducir la brecha económica y social de la población indígena mediante fomento a actividades productivas y mejora de la representación y participación social, sin embargo desde la introducción el informe señala la necesidad de definir mejor el concepto de brecha.³² Esto es sin duda una cuestión grave de enfoque de política y mas aun cuando se pretende atacar problemas de inclusión social integral. El informe menciona marginalmente en una matriz de recomendaciones que «El desarrollo indígena no es posible de lograrlo exclusivamente con acciones de fomento»³³ y sugiere la necesidad de un enfoque integral y un redefinición importante de los conceptos de brecha económica y social.

Sin duda que estas afirmaciones son importantes acompañadas además del señalamiento de que las acciones carecen de contexto local y regional.³⁴ Al no haber tampoco un análisis institucional y de actores, los señalamientos marginales se pierden además en un limbo político que no permite discutir el modo de gobernanza con se maneja el sector y las capacidades políticas mas allá de los medios.³⁵

EL TIPO DE PRIORIDAD

Cuando se toma en cuenta el tipo de prioridad reflejada en las expectativas e instrumentos aplicados para satisfacerla y el análisis de los procesos en torno a ellas, se detecta también la sensibilidad institucional en la consideración del problema.

En el caso de Chile Barrio programa estrella de gobierno las expectativas de impacto han sido altas y cuando fue necesario se hicieron arreglos para mejorar la ejecución. En el caso de las OPD considerado casi de manera experimental en lo sectorial pero inserto en una serie de iniciativas programáticas e institucionales de nivel nacional puede considerarse una experiencia mixta. El tema aparece priorizado nacionalmente pero sectorialmente es bastante difuso, entre cumplimiento de nuevas disposiciones, nuevos enfoques, metas sectoriales y oferta de servicios y cobertura hay una situación de debilidad para traducir las prioridades.

En el caso del FDI la situación es mucho más compleja porque si en lo discursivo la prioridad es alta en los hechos existe una permisividad para un desempeño mediocre.

30. idem pág 41

31. Idem pág 63

32. El instrumento usado es la encuesta de hogares casen.

33. Informe final evaluación FDI pág 100.

34. Idem pág 74

35. Hay que señalar que el informe es extremadamente duro en relación al desempeño del programa.

De lo anterior se puede inferir que la prioridad de la acción al cruzarla con evidencia aparece de un modo en que se relativiza. En el primer caso una fuerte presencia pública nacional, en el segundo un caso más sectorial, difuso, donde lo importante es asegurar la presencia de la oferta y en el tercero donde la prioridad es más bien la necesidad de hacer algo al respecto versus el costo de no hacer nada.

A través del análisis de la prioridad y su seguimiento es posible evidenciar el peso del problema, el tipo de costo político, social y económico en la estructura de decisiones. Es evidente que el primer caso es prioridad A, el segundo B y el tercero C.

TIPO DE FONDO

La situación anterior influye en el tipo de fondo, en el primer caso hay exigencias de eficiencia y eficacia vinculadas con la ejecución y el impacto, en el segundo hay sólo exigencias de ejecución y el tercero es a fondo perdido.

La relación entre el criterio de prioridad y el tipo de fondo da una evidencia bastante significativa del modo de gobernanza y sus consecuencias concretas en la relación gobierno sociedad. Ni el anterior ni este son aspectos técnicos tienen una alta dimensión política como un eslabón importante en la reconstrucción mas integral de la acción publica para el análisis de la gobernanza. Así será mas rentable para el gobierno exponer su eficacia en hacer casas, luego en incrementar derechos y en ultimo lugar demostrar que se hace algo en el tema indígena.

ENTRADA DE DEMANDAS

Para simplificar se podría plantear en este criterio que en los tres casos se trata de modelo de oferta frente a un problema reconocido por el gobierno. Ello corresponde también a un tipo de modelo gobernanza de alta autonomía política. La oferta y la demanda están separadas como interacción política y como proceso negociador o contractual entre gobierno y sociedad.

El enfoque del proceso es fundamentalmente normativo, el gobierno detecta y procesa el problema, elabora el diagnostico y las acciones y ejecuta bajo diversas modalidades. Pese a que haya distintas instancias de consulta en diversos niveles de la cadena en lo esencial esto no hace parte de la entrada de demandas.

ELABORACIÓN DE PROGRAMA-ACCIÓN

En las evaluaciones no hay evidencia significativa sobre como se elaboró el programa-acción. Dado el intervalo de tiempo prolongado entre el origen del programa y su evaluación, esta información tiende a perderse, quedando la evidencia documental, generalmente en términos de marco lógico e información cuantitativa cuando se establece una línea de base.

El programa Chile Barrio posee una ejecución descentralizada con una estructura organizacional en la cual intervienen distintos actores. Tiene un directorio en el nivel nacional, presidido por el ministerio de la vivienda, que toma las decisiones estratégicas de funcionamiento, aprueba las propuestas y planes de acción anual y sanciona los presupuestos del programa.

No hay detalle acerca de la toma de decisiones más que el seguimiento de criterios, cumplimiento de normas y procedimientos, etc.

También en el caso de el programa depende de CONADI y tiene una estructura de ejecución descentralizada pero no dice nada sobre cómo se llegaron a definir estos componentes, si fue en conjunto con las organizaciones indígenas o comunidades indígenas, si se diseñó a partir de informes institucionales, que tipo de participación hubo y de quienes.

CONFLICTO

El hecho que en las evaluaciones no haya análisis institucional, de opciones consideradas, de actores e intereses deja poco reconocimiento al disenso y al conflicto. Este aspecto es importante en la calidad democrática, pluralista y negociadora del modo de gobernanza.

De los tres programas tenemos una situación bastante contradictoria. Chile Barrio actúa en un tema, pobreza y vivienda, en que en el pasado hubo fuertes movimientos reivindicativos y altos niveles de organización social, en este campo. Sin embargo el largo periodo dictatorial junto con el manejo político de los gobiernos de la concertación permitió que la demanda fuera atendida en condiciones de estabilidad. Por otra parte cabe destacar que en la actualidad comienzan nuevamente a producirse movimientos reivindicativos y conflictos.

Las OPD funcionan en un contexto de baja organización social en torno al tema. La transformación del enfoque de política se ubica mas del lado de la evolución de grupos de tomadores de decisión que en la interacción con grupos de demandas y movimientos. El nivel de conflicto es bajo. Pero aun asi esta experiencia tiene un potencial que la hace trascendente para el análisis. La transformación del enfoque asistencial al enfoque de derechos, si se extiende, podría poner en cuestión vastos dominios de la acción pública, la legislación, la regulación y el modo de gobernanza.

En el caso del FDI a lo largo de su transcurso y pese a la creciente degradación de la situación en el terreno, la evaluación no menciona para nada este aspecto. Sin duda que en este tema la evaluación muestra una debilidad mas grande.

EJECUCIÓN - COLABORACIÓN

Los tres programas muestran una ejecución jerarquizada con bajos niveles de colaboración entre actores, redes e instituciones pese a su ambición de coordinación interinstitucional.

Los niveles de colaboración entre sociedad civil y gobierno sobre bajos y la participación muy marginal. Los beneficiarios entran sólo por ventanillas de proyectos o como receptores de bienes y servicios.

SEGUIMIENTO EVALUACIÓN CONTROL

En el control y seguimiento la administración pública y el gobierno es el agente principal. Hay poco aprendizaje colectivo bajo la forma de sistematización de experiencias y lecciones aprendidas, buenas prácticas etc. que puedan ser compartidas. Hay pocos estímulos a la investigación y a recursos de otros instrumentos en sociedad civil que mejorarían la interlocución y un control pluralista, estamos hablando de auditoria social y participativa, veedurías, monitoreo, sitios centinelas etc.

El recurso a la contratación de agentes privados en el ciclo de proyecto y a consultorías crea un mercado interesado pero no necesariamente ello mejora las condiciones de control, seguimiento y evaluación que contribuyan a un modo de gobernanza democrático.

Las licitaciones para evaluación de programas garantizan ciertas normas de competencia, calidad e independencia pero políticamente son muy prudentes y los actores no tienen parte en ellas.

RESULTADOS-IMPACTO. SATISFACCIÓN CON EL PROGRAMA

El análisis de los resultados y la satisfacción con el programa muestra realidades contrastadas entre los programas que confirman nuestro análisis sobre la importancia de las categorías A B y C en base a los criterios enunciados.

En el programa Chile Barrio hay satisfacción solo con algunos componentes, en las OPD la apreciación es auto referida por los miembros de las propias oficinas y en el caso del FDI los evaluadores no pudieron hallar información confiable.

LEGITIMIDAD DE LA POLÍTICA

Este punto es en extremo importante, en los tres casos hay una situación compleja. En el programa Chile Barrio hay satisfacción con ciertos componentes pero no se puede reconocer legitimidad a la política, en el caso de OPD da la impresión que la legitimidad de un nuevo enfoque está en construcción y en el caso de FDI se puede decir que la política si es que esta existe, está completamente deslegitimada.

La tabla siguiente sistematiza el cruce de los criterios de gobernanza con la información de las evaluaciones de programas.

TABLA DE SINTESIS CRITERIOS DE EVALUACION Y GOBERNANZA

Crterios	programa A Chile Barrio	programa B oficinas protección derechos infancia	programa C Fomento desarrollo indígena
existe un marco de política	Existe una política de cobertura en vivienda de largo plazo	Política en transición en redefinición	Existen programas sin una política definida
juego de opciones			
tipo de prioridad	Alta con impacto esperado	Media, ampliación de cobertura impacto difuso	Media ampliación cobertura impacto desconocido "fondo perdido"
tipo de fondo	fondo priorizado focalizado	fondo experimental	
entrada de demandas	modelo de oferta	modelo de oferta	modelo de oferta
elaboración de programación	poca evidencia	experimentación de enfoque	ninguna evidencia
conflicto	bajo	bajo	alto
ejecución - colaboración	jerarquizada baja colaboración y participación limitada	jerarquizada baja colaboración y participación limitada	jerarquizada baja colaboración y participación limitada
Producción de información	agente principal gob	agente principal gob	agente principal gob
tipos de evaluación			
agente principal			
satisfacción con programa	media	media	sin identificar
legitimidad de la política	baja	baja	baja
Fuente: Elaboración propia			

¿GOBERNANZA DEMOCRÁTICA MEDIOCRE O EJECUCIÓN EXITOSA?

La sistematización de los resultados encontrados arroja un cuadro menos halagüeño desde el punto de vista de la calidad democrática del modo de gobernanza que lo que deja suponer la evaluación aplicada a la ejecución a nivel de programa.³⁶

Si bien el desempeño de las instituciones a través de la ejecución de los programas, puede tener más o menos éxito, es claro que de no incorporar otros elementos, la gobernanza aparece sobre valorada, siendo que en este caso es en realidad restringida y pobre.

En los tres casos la relación del programa con la política sectorial y nacional tiene serias debilidades y esto debería ser abordado como un problema de gobernanza. Es posible suponer que hay premisas, hipótesis y condicionantes pero estas no aparecen claramente formuladas y ello genera opacidad en la política pública y en las instituciones.

La consecuencia es que no se produce información que permita un debate documentado sobre opciones de política entre actores que no se pueden constituir como interlocutores frente a la ausencia de un espacio. La base de un diálogo entre gobierno y sociedad, la posibilidad de incidencia se reduce considerablemente.

En el caso de Chile Barrio existe por lo demás la afirmación expresa de que este tipo de programas no impide la formación de asentamientos precarios. Existen fuertes críticas sobre el peso del sector privado en las decisiones sobre los planes de ordenamiento urbano, la especulación y la soluciones habitacionales para sectores medios y bajos en manos del sector privado. El déficit de viviendas supera el millón de unidades pero las soluciones aplicadas también dejaron una herencia controvertida. “La falta de una casa para las familias más pobres de nuestro país parece un problema sin solución: 700.000 familias sin vivienda, 100.000 deudores en riesgo de remate, 200.000 casas en proceso acelerado de deterioro por la mala calidad con que fueron construidas: un millón de familias sin vivienda digna, cerca de cinco millones de chilenos que forman el ejército Sin Casa”.³⁷

Según la cita siguiente podríamos caracterizar el problema como bastante serio desde el punto de vista de la calidad de la gobernanza democrática.

“Los primeros gobiernos de la Concertación nos traen el recuerdo de las casas Copeva. El año 2006 las viviendas fueron demolidas. ¿Quién construyó esas casas, esos edificios? El Estado culpó al mundo empresarial, los empresarios al Estado, mientras, los pobladores sufrieron las consecuencias. Todos, menos quienes requerían una vivienda digna, continuaron sus actividades públicas y privadas como si nada hubiera ocurrido. Empresarios y Estado aprendían que un buen manejo mediático era mucho más útil que una solución real a los problemas de vivienda de los chilenos más pobres”³⁸

Situaciones similares, aunque particularmente grave por su conflictividad sectorial³⁹ y su impacto en la gobernanza nacional, se viven en el caso del FDI. Los evaluadores no

36. Esta relación compleja y a veces contradictoria no es exclusiva del caso chileno y en sí no constituye una sorpresa.

37. Cristian Castillo, Mauricio Olivares Equipo Nuevo Barrio. Punto Final No 697 30/10/2009

38. idem. “El gobierno constituyó una alianza estratégica con el sector empresarial para privatizar las soluciones de vivienda social. La responsabilidad del Estado de proteger a los sectores más desvalidos de la sociedad chilena es abandonada en un mar de programas de subsidios administrados como recursos privados. A partir de ese momento, el compromiso del Estado se circunscribe a distribuir los recursos a “empresas privadas” que se encargan de las soluciones concretas. Transfieren a los Sin Casa la responsabilidad de encontrar una solución al problema de su vivienda, obligándolos a recorrer un camino que no tiene destino”.

39. La zona indígena de la Araucanía está militarizada, hay serios enfrentamientos, conflictos por tierras comunitarias y privadas y por recursos naturales, ocupaciones de propiedades, violaciones a los derechos humanos y persecución. Esta situación ha sido denunciada internacionalmente y la Naciones Unidas enviaron a un representante para elaborar un informe.

llegaron a aceptar validar la información disponible sobre resultados y beneficiarios del programa.

Pero en este caso es toda la estructura institucional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) la que está cuestionada por incompetencia, baja ejecución, ausencia de política, incapacidad de seguimiento e inestabilidad con una ronda de 8 directores en 10 años.

19 años después el gobierno, en este caso la misma coalición en el poder, reconoce un fracaso global, dónde no hay mucho que salvar. La tabla siguiente extraída de una presentación oficial en 2008 sobre la problemática indígena, sistematiza este reconocimiento, plenamente confirmado en 2009.

Balance oficial de CONADI	Contenido ¹
Evaluación I	<p>La obra de los Gobiernos de la Concertación en política indígena, desde 1990 a la fecha, muestra avances significativos y sustanciales.</p> <p>Sin embargo, existe un juicio crítico expresado por actores indígenas y no indígenas, del cual el Gobierno se hace cargo.</p> <p>Hay una profunda desconfianza hacia la elite política.</p> <p>Ha faltado voluntad política del conjunto de los partidos para avanzar con mayor rapidez.</p> <p>El pacto de 1989 entre el Estado y las comunidades está agotado.</p> <p>Entró en crisis la institucionalidad pública creada en 1993</p>
Evaluación II	<p>Hay una valoración de lo avanzado en la recuperación de tierras, pero estas no han sido acompañadas de programas de desarrollo.</p> <p>Aparece justificado evaluar la pertinencia de la discriminación positiva hacia los indígenas en las políticas públicas.</p> <p>Es valorada la decisión programática del Gobierno de darle atención especial a la población indígena urbana.</p> <p>Las demandas insatisfechas han generado conflictos en los que se usan diversas medidas de presión que muchas veces conducen a la infracción de la ley, generando una «espiral de violencia».</p> <p>Es necesario destacar que la sociedad en su conjunto no acepta la multiculturalidad ni trabaja por la integración.</p>

Esta tabla reúne la información de la evaluación sobre el pobre desempeño de los programas del FDI con la propia evaluación oficial de la deficiencia o ausencia de política. Se trata de una exposición muy valiosa que demuestra nuestra afirmación que

el trabajo a «fondo perdido» del FDI, no tenía condiciones de gobernanza que mejorara la respuesta gubernamental.

Con estos ejemplos, sorprende la distancia existente entre los conceptos de buena gerencia y buen gobierno elaborado por la administración, y la realidad de la gobernanza que deja en evidencia las situaciones mencionadas.

A esto se agregan los errores de percepción y análisis en que se puede incurrir al confiar el análisis de la gobernanza exclusivamente al desempeño en base a la idea de gerencia y evaluación tradicional como líneas directrices.

Si relacionamos la prioridad y el tipo de fondo podemos observar también algunas incongruencias importantes. Por la información arrojada por las propias evaluaciones parece existir un objetivo de tener impacto por acumulación de esfuerzos en el tiempo, más que por el impacto de ellos en situaciones estructurales.

El tratamiento de los problemas con niveles tan dispares de consistencia, exigencia y calidad de los fondos muestra también a su manera problemas de la calidad de la gobernanza. Esta se asemeja bastante a una caja negra, en que la acción pública actúa con criterios desconocidos y muy distintos en calidad estratégica, control y peso político de la inversión pública.

Si relacionamos la entrada de demandas con la elaboración de programa y de las acciones podemos constatar que el modo de gobernanza no dispone de un espacio de concertación/interacción nacional entre autoridades políticas y diversos actores concernidos, con un real poder de decisión sobre las políticas públicas y la inclusión de los actores.

El modelo de gobernanza en Chile a la evidencia no es contractual ni concertacionista entre gobierno y sociedad.

De allí que no existan estímulos para que se produzca información o esto sea reconocido, desde fuentes alternativas o independientes. Las propias evaluaciones institucionales encargadas desde el ministerio de hacienda tienen un sesgo condicionante y un peso excesivo de este ministerio.

Por último, la tensión entre satisfacción relativa con componentes de programa y la distancia con la legitimidad de la política, induce un desgaste del modo de gobernanza, aspecto este ampliamente reconocido en el debate de las últimas elecciones presidenciales de diciembre 2009.

Dos desafíos aparecen, como mejorar la gobernanza más allá de la gerencia y por otro lado, la necesidad de incluir a los ciudadanos a largo plazo y no solo puntualmente. Lo anterior condiciona la apertura política del modo de gobernanza, el pluralismo, el reconocimiento del disenso y del conflicto.

LA DISCUSIÓN SOBRE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y LA GOBERNANZA

A LA LUZ DEL CASO CHILENO

El debate sobre la evaluación institucional ha cobrado una importancia creciente en las estrategias de reforma del estado.⁴⁰ En el marco del nuevo paradigma de estado reducido, de acuerdo a las tesis neoliberales, se pretendía generar una administración pública robusta, profesional y adaptada a funciones gerenciales similares a las del mercado.

40. El hecho que de 12 países que tenían programas de reforma del estado entre 1995 y el año 2000, se pasara a 20 países con sistemas en desarrollo de seguimiento y evaluación institucional en 2005, muestra la importancia del tema. Mas aun cuando se piensa que los sistemas de evaluación pueden ser un poderoso instrumento de reforma de la administración pública.

La evaluación institucional pretendía dar cuenta de este proceso, produciendo evidencia sobre la eficiencia y la eficacia desde adentro de las instituciones hacia la sociedad. Por otra parte, se busca un aumento de la legitimidad de su acción, es decir de la aprobación y confianza de la ciudadanía, suponiendo que la base de la legitimidad primera del gobierno es su origen democrático.

Podríamos decir que esto constituye el núcleo duro del contenido de la evaluación institucional.⁴¹ Sin embargo dentro del paradigma dominante los resultados de la evaluación van mas allá de la exclusiva constatación de eficacia y eficiencia, sirvió de base al concepto de buen gobierno como sinónimo de buena gobernanza.

Definición que fue retomada por el CLAD (Centro Latinoamericano para la Administración). La evaluación de las instituciones hace parte de la construcción del «buen gobierno» es decir aquel que realiza acciones que efectivamente benefician a la sociedad⁴². La cuestión se complica en este nivel de pretensión política de la evaluación, dado que la elaboración de una apreciación sobre lo que es un buen gobierno es una construcción política que excede las nociones de eficiencia y eficacia.

El hecho que el modelo chileno sea considerado paradigmático en relación a este núcleo duro le da un doble valor en esta discusión. Por una parte examinarlo es analizar una referencia establecida en materia de evaluación. Por otra parte detectar falencias en el paradigma mismo de esa referencia, abre un debate mas profundo sobre el papel de la evaluación institucional.

Es decir, queda en cuestión hasta donde alcanza la evaluación institucional para establecer la noción de buen gobierno y darle la cobertura total del concepto de gobernanza.

La problematización de la gobernanza excede sin duda los resultados de la evaluación institucional. Esto replantea el papel de la evaluación institucional, politizándolo abiertamente y situándolo como un componente esencial de la relación entre las instituciones, el juego político y la sociedad. La evaluación institucional en este caso aborda el ejercicio del poder, no sólo de los recursos del gobierno y de su impacto. Es en esta dirección que el debate latinoamericano está cuestionando las ideas reductoras de la evaluación institucional y de la gobernanza.

Los términos del debate general que nos parecen más pertinentes para discutir sobre el tema son los siguientes

- ¿Que evaluar para poner en evidencia la gobernanza?
- El modo de gobernanza
- La relación gobierno sociedad
- La apropiación por los ciudadanos de la evaluación institucional

1 ¿QUE EVALUAR PARA PONER EN EVIDENCIA LA GOBERNANZA?

El papel fundamental de la evaluación en el caso chileno es la de ser un instrumento de gerencia pública, un instrumento de rendición de cuenta y una comprobación de un cierto nivel de ejecución de los recursos comprometidos en la acción pública. Estos tres

41. La evaluación cualquiera sea su enfoque y los intereses que la motiva es la elaboración de un balance entre el valor esperado de la acción y la evidencia existente acerca del valor real alcanzado.

42. "La calidad en la gestión pública implica la práctica del buen gobierno, mediante una formulación de políticas convenientes a toda la sociedad" Carta Iberoamericana de calidad de la gestión pública. El Salvador 2008.

elementos, que caracterizan a la evaluación institucional, la circunscriben al ámbito gerencial por excelencia.⁴³

La apreciación oficial en Chile es en este sentido extremadamente auto complaciente. En la actualidad el proceso de modernización y evaluación institucional en su conjunto acaba de ser parte de una reflexión evaluativa de conjunto entre el gobierno, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo como contrapartes internacionales, cabe señalar que además el proceso tiene relevancia desde el punto de vista de la postulación de Chile para ingresar a la OCDE.

Según esta evaluación se ha logrado la construcción gradual de estándares de gestión, alineando al conjunto del sector público. Aunque se señala que la certificación de procesos internos, aunque útil dentro de las instituciones, se reconoce que no ha estado enfocada en los usuarios finales.

Se considera por lo tanto que la certificación de productos (bienes y servicios) que se inicia en Fase III es un gran esfuerzo por salir del ámbito interno de las agencias y buscar la satisfacción del usuario.

De allí que el único desafío es el de implementar la Fase IV o Marco de Excelencia como consolidación de este esfuerzo por mejorar la calidad de los servicios públicos.

Chile es considerado como uno de los países más eficientes de América Latina y con uno de los mejores estándares de calidad del gasto. De hecho el país es frecuentemente mencionado en este sentido en artículos e informes internacionales. Podría decirse entonces que es un consenso establecido desde el enfoque de gerencia pública.⁴⁴

De allí que en contraste con la apreciación anterior, la introducción de los criterios de gobernanza en la evaluación revela zonas ocultas en la acción gubernamental. Pero no se reconoce que ello implica modificar el contenido de las evaluaciones y reconsiderar su enfoque. Los resultados del enfoque de evaluación basado en gobernanza conducen a interrogar esta excelencia gestonaria y exhiben significativos flancos críticos.

El debate internacional en esta temática es particularmente agudo y evidentemente transporta un posicionamiento sobre el papel de las instituciones. Las preguntas correctas en este caso no son sobre como se evalúan las instituciones y como se evalúa la gobernanza, sino que como se introducen las primeras en la segunda, siendo esta última comprensiva del todo.

Si el supuesto es tomar a la evaluación como un instrumento que produce evidencia sobre el desempeño de la administración pública en términos de eficiencia y eficacia y consideramos que esto es lo esencial de una buena gobernanza, el problema estaría limitado a verificar la evidencia. Si de allí derivamos un conjunto de consecuencias para calificar la relación entre gobierno y sociedad, el problema también quedaría limitado a identificar esas consecuencias y sus efectos.

Como sabemos, la concepción reducida a la mera dupla eficiencia-eficacia es completamente insuficiente, dado que la necesidad de generar evidencia sobre impactos en relación a determinados objetivos y a su calidad social y política hacen las cosas más complejas. Muchas cosas se pueden hacer de manera eficiente y eficaz persiguiendo al mismo tiempo objetivos controvertidos en términos democráticos y de inclusión social. Esto es lo que no se ve con la evaluación institucional que se hace en Chile.

43. Hay que reconocer que ese es el rol que se le atribuye desde los tomadores de decisiones, en este sentido hay consistencia y sería un mal proceso el buscar otras implicaciones en las evaluaciones que no están expresamente consideradas.

44. En este sentido pese a la connotación ejemplar que se le atribuye a la reforma y evaluación institucional en Chile esta es en realidad bastante clásica, de acuerdo a los paradigmas dominantes.

La cuestión que aparece con nuestro enfoque es que la relación entre la evidencia sobre desempeño, sobre los resultados y sobre la calidad de los objetivos, al integrarlos con las variables de gobernanza, revela el potencial democrático e incluyente de la gobernanza como un modo específico de gobernar el orden social.

Este es un enfoque bastante más crítico del papel que debe jugar la evaluación en relación al modo de gobernanza. También lo amplía en el sentido de considerar todos los eslabones del proceso desde la construcción política de la selección de objetivos, la toma de decisiones, pasando por la ejecución los resultados, el control y la satisfacción. En este sentido la evaluación sale del marco clásico y se inserta en el proceso político donde opera realmente el modo de gobernanza.⁴⁵

2 EL MODO DE GOBERNANZA

Abordar el modo de gobernanza en Chile es un tema sensible. La razón es que si bien existe un consenso fuerte entre las elites dominantes en torno a como está organizado, a medida que se baja en la pirámide social hay mucha menos aceptación. Las elites son conservadoras frente al disenso, al manejo del conflicto, timoratas y autoritarias frente a modos de gobiernos abiertos y contractuales. La razón es que los equilibrios políticos tienen su base en el pasado dictatorial y en las fuertes asimetrías de poder heredadas. Esta gobernanza ha sido siempre cuestionada por sectores críticos pero no había logrado imponerse en el debate nacional y eso es lo que se está filtrando ahora.

Durante 2009 y con motivo de las elecciones se puso en agenda el retorno del estado, es decir más estado en términos de derechos, equidad y regulación. Mas allá de la oportunidad política con que las élites han recogido el tema, se debe reconocer que en Chile hay una demanda fuerte por reequilibrar con la acción del estado las asimetrías del poder y del mercado, pero ello implicaría modificar el modo de gobernanza, el modelo decisorio y la relación con la sociedad en su diversidad.

Nuestro abordaje de la gobernanza a través la evaluación institucional nos lleva a introducirnos en el debate por una ventana técnica, pero permite abrir la puerta de las dimensiones políticas e institucionales de la gobernanza.

Esto tiene una virtud: «objetiva» la sensibilidad política del tema en algo demostrable o al menos discutible sobre una base documentada. La gobernanza aparece entonces en su aspecto más cotidiano de la acción pública a través de programas. Se pone en evidencia la relación más directa con el ciudadano pero permite ascender hacia los niveles más agregados o abstractos del problema.

También tiene una consecuencia de mayores implicaciones. El Chile ejemplar debe ser severamente relativizado. La alta formalización técnica, burocrática y política del manejo de la institucionalidad en Chile esconde formas de gobernanza, quizá eficaces para el diseño que se la concibió, pero distanciada de estándares más altos de gobernanza democrática.

Esto puede resultar sorprendente dada las calificaciones favorables con que el país es honrado en el ámbito internacional.⁴⁶

45. Existe "la necesidad de un cambio de paradigma de la evaluación clásica (ajena al proceso político) a la pluralista (inmersa en el proceso político). Oneida Alvarez Figueroa. La evaluación como garante de la eficacia de la intervención pública. X congreso Clad Santiago Chile. 2005.

46. "Chile ha obtenido excelentes puestos en el ranking mundial; en el informe de julio del 2007, alcanzó incluso el primer lugar en Latinoamérica. Esto nos lleva al segundo efecto: importado desde las burocracias internacionales, el registro de la "governabilidad" se ve re-exportado a través de la promoción de la "experiencia chilena". "De país modelado a país modelo", Chile se convierte en un ideal-tipo de "governabilidad". Los discursos públicos sobre la gobernabilidad en Chile. Cecilia Baeza Rodriguez. Nuevos Mundos Coloquios 2008. nuevomundo.revues.org/index11042

Al realizar el ejercicio de analizar la evaluación sobre la base de los criterios de gobernanza, se vuelve notorio un aspecto hasta aquí sumergido, el modo de gobierno presentado como eficiente y eficaz, en proceso de modernización institucional, en todos los informes oficiales y de agencias especializadas, aparece bajo una luz distinta.

Al considerar el modo de gobernanza este aparece con alta autonomía y opacidad de la toma de decisiones, basado en modelo de oferta, con baja elaboración de la demanda, muy jerarquizado, poco participativo, con bajo reconocimiento del conflicto y la pluralidad, con instrumentos de elaboración de información, control y evaluación pluralistas muy limitados. El conjunto más allá de satisfacción de beneficiarios con aspectos puntuales de la acción pública deriva en niveles relativos de conformidad y legitimidad con la política.

Se podrá coincidir o no en la determinación de la calidad democrática de este modo de gobernanza, que es funcional a un tipo de ejercicio del poder. En este caso se hace evidente que se pueden buscar tener buenas calificaciones gerenciales en un modo de gobernanza restringido.

También se hace más evidente que no se puede evaluar a las instituciones sin posicionarse con respecto a un modo de gobernanza, a un modo de ejercicio del poder.

Como en muchos otros casos, también en Chile es poco probable que este análisis se haga desde la gerencia o desde instancias políticas de gobierno. Es claro que el modo convencional de la evaluación es un terreno más seguro para la administración y para un conjunto de funcionarios ubicados en los escalones tanto directivos como de ejecución. Al cerrar el lente entran menos elementos y sobre todo se dejan de lado dimensiones políticas riesgosas, sobre todo si estas pueden repercutir sobre los responsables y dan argumento a la crítica o estimulan un debate que se quiere limitar. También se puede pretextar la imposibilidad de hacer otro tipo de evaluaciones por las dificultades de producir información dura y cuantitativa.

Evidentemente esta dimensión le compete a los interesados o involucrados en la relación gobierno sociedad, en diferentes puntos de la configuración de lo público y en las intersecciones donde hay colaboración o conflicto.

3 LA RELACIÓN ESTADO SOCIEDAD

Lo primero que se debe constatar es que por las características del estado chileno y de la administración pública su funcionamiento, desempeño y evaluación se enmarca en un esquema centralizado que deja poco margen a la descentralización y a formas más abiertas de gobierno que incluyan procesos de consulta y negociación sistémicos, es decir integrados en el modo de gobierno a diferentes niveles institucionales.

En segundo lugar es claro que el énfasis se ha limitado en la mejora del proceso gestor desde el punto de vista de estándares de funcionamiento, normas y ejecución.

Desde el punto de vista de la relación gobierno sociedad y desde la interrogante de si los mecanismos de evaluación institucional, logran impulsar una visión distinta del modo de gobernar, es claro que los énfasis han estado más en la gerencia en el gobierno que en la construcción de lo público en interacción con la sociedad.

Según un estudio sobre la reforma institucional y la descentralización constaba que el 44% de los programas eran centralizados con poca participación, el 32 % poseían algún nivel de descentralización y participación y el 24% podían considerarse participativos.⁴⁷

47. Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile. Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo, ministerio del interior Junio 2000.

El sistema institucional en su conjunto posee poco espacios de consulta y concertación de la acción pública y es frecuente encontrar reflexiones críticas en este sentido. Particularmente en el ámbito de gestión de la ciudad, la educación, las decisiones que comprometen el ambiente, por citar algunos temas.

La institucionalidad pública esta organizada en torno a un tipo de respuesta a la demanda elaborada desde arriba hacia abajo con alta autonomía y con bajos niveles de transparencia sobre la toma de decisiones y la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre la base de evaluaciones. La administración pública es principalmente reactiva y con poca capacidad de anticipar la pluralidad de intereses, la deliberación y el conflicto.

Esta relación estado sociedad en el caso chileno tiene una dosis de malestar reconocida en las encuestas de opinión. Las instituciones poseen uno de los niveles de reconocimiento positivo en la ciudadanía, más bajos de América Latina. Según el latino barómetro este se encuentra en torno al 21% en 2008.⁴⁸

Es frecuente que esto sea explicado como un nivel de exigencia muy alto, producto de estándares de funcionamiento también más elevados que en otros países, donde sus poblaciones esperan muy poco del estado.

En el caso de Chile existe una tensión entre la autoafirmación exitosa de la administración y la percepción ciudadana en relación a la intervención pública en materia de equidad, integración social y asimetrías de poder.⁴⁹

El desempeño de los mecanismos de mercado sin regulación suficiente en todas las esferas de provisión de servicios y en el enfoque de administración pública, así como el excesivo poder de lobby de las empresas frente a la protección de los derechos ciudadanos están en la base de este malestar y apenas ha comenzado a ser reconocido.

En Chile parece estar creciendo la presión sobre una administración más y mejor relacionada con la sociedad, basada en un enfoque de derechos y con mayores niveles y capacidades de negociación. Evidentemente esta presión es asimétrica y ubicada en ciertos temas más que en otros, pero si esto compete a su capacidad de expresión política, no es menos cierto que es una percepción cada vez mas difundida.

Lo que está detrás de este problema es en realidad el eje sobre el cual se estructura la institucionalidad configurando un determinado tipo de relación entre el estado y la sociedad.

Durante décadas las concepciones basadas en el desarrollismo privilegiaron una administración pública relacionada con el papel del estado en el desarrollo y la provisión de servicios, Los ciudadanos se relacionaban con el estado como beneficiarios de través de servicios universales.

Los años de reformas económica e institucional de mercado, dismantelaron el estado desarrollista y presionaron por una administración pública gerencial, con un estado subsidiario y con servicios públicos provisto por el mercado. Los ciudadanos pasaron a ser consumidores en relación a los cuales el estado sólo debe garantizar el funcionamiento del mercado. Esto no ha reducido las deficiencias en calidad de cobertura, de igualdad, derechos.

De allí que aparezcan posiciones en el sentido en que las nuevas relaciones estado sociedad es preciso construir un enfoque socio céntrico de la reforma del sector público, así como impulsar su ampliación hacia afuera del estado para incorporar el segmento de lo público que se encuentra en manos privadas⁵⁰ Los ciudadanos deberían

48. Encuesta Latino barómetro 2008.

49. Esto va más allá de los índices de popularidad en la opinión de una determinada presidencia.

50. Nuria Cunhill. El mercado en el Estado. Revista Nueva Sociedad No 221, mayo-junio de 2009.

relacionarse con el estado en formas de cogestión de los derechos y de lo público, a través de formas de participación, rendición de cuentas y control social.

Esta discusión sobre los modelos de relación entre el estado y la sociedad, tiene incidencia directa en la evaluación institucional. Los modelos estado céntrico, mercado céntrico y socio céntrico ponen su atención en características distintas de la acción pública. Por ello, también la evaluación institucional tendrá objetivos distintos.

En el caso chileno se ha hecho evidente que con las bajas capacidades regulatorias del estado, los niveles de privatización existentes y con cierta preocupación por cobertura de servicios, la relación estado sociedad tiene una marcada característica mercado céntrica, con algunos resabios de otra época en que el estado jugaba un papel importante. La tabla siguiente ordena los componentes de los tres marcos de referencia en la administración pública que configura la relación estado sociedad.

PRINCIPALES MARCOS DE REFERENCIA INSTITUCIONALES DEL ESTADO			
	ESTADO CENTRICA	MERCADO CENTRICA	SOCIO CENTRICA
	1950-1970	1980-1990	2000-2010
Contexto Modelo socioeconómico	Desarrollista, prevalencia del estado en el desarrollo de infraestructura, servicios y formación de capital fijo economías orientadas a la sustitución de importaciones	Consenso de Washington alineamiento con las políticas de liberalización y desregulación global prevalencia del mercado desregulado tratados de libre comercio	Agotamiento del consenso de Washington Articular desarrollo nacional y regional, regular liberalización y apertura, control democrático sobre reformas y políticas públicas Protección de bienes públicos y derechos ciudadanos.
Modelo institucional	centralización, burocracia profesional planificación de arriba hacia abajo servicios estatales procedimientos de responsabilidades Continuidad entre política y administración Análisis, concepción acción de políticas	gerencia de negocios mecanismos de mercado Privatización de servicios Facilitador Normativo subsidiario responsabilidad por resultados separación de la política, la administración y ejecución	Instituciones con espacios de negociación sistémicos regulación pública Interés publico Bienes públicos participación
Privatización	lo menos posible	lo mas posible	selectiva
Descentralización	lo menos posible	transferencia de costos a niveles subnacionales, autonomía financiera	selectiva
Enfoque de usuarios finales	cobertura beneficiario estatutos reglamentación	Clientes	Ciudadanos enfoque de derechos comunidades
evaluación institucional	evaluación de: normas, procedimientos ejecución cobertura programas proyectos	Evaluación de: Servicio a los clientes privatización evaluación operativa(eficiencia,eficacia, economía) calidad del gasto	evaluación de: proceso desde políticas a impacto monitoreo participativo conflictos vs negociación regulaciones

Fuente: Elaboración propia en base a Gobernabilidad entre la democracia y el mercado. Angel Saldomando 2002

En la realidad los estados pueden tener combinaciones en diferentes dosis de estos componentes en su administración. En lo que la evaluación concierne las diferencias radican en los énfasis entre los tres tipos.

4 LA APROPIACIÓN CIUDADANA DE LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

Las evaluaciones en Chile quedan en los niveles más altos de la jerarquía. Las evaluaciones sirven prioritariamente en la dimensión gerencial orientada por la dirección de presupuesto del ministerio de hacienda.

A pesar que las evaluaciones son realizadas por agentes externos, con el gobierno como agente principal, no puede afirmarse que estas alimentan un debate público sistémico en instancias académicas, asociativas o público privadas. Sin embargo existe una demanda creciente de información y debate en una serie de temas sensibles para diferentes actores sociales.

La evaluación institucional con criterios de gobernanza podría ser un importante tema de dialogo social. Por otro lado permitiría una apropiación tanto técnica como de contenido por parte de organizaciones sociales. En Chile esto es muy incipiente, asociaciones y redes que trabajan en temas ambientales, urbanísticos o de seguimiento de convenciones internacionales están intentando desarrollar técnicas y procedimientos pero esto no alcanza todavía una extensión importante y sobre todo un nivel de interlocución con los gobiernos de turno. Las organizaciones de sociedad civil están frecuentemente asociadas a licitaciones y/o ejecuciones de proyectos más que ligadas al ejercicio del control social del gobierno.

Las evaluaciones podrían incorporar enfoques y participación práctica de diversas organizaciones sociales. El rendimiento de las instituciones debería ser evaluado en este caso con criterios distintos, asociados a lo que concretamente el modo de gobernanza debe poner en práctica (derechos, resultados de políticas negociadas consistentes con programas) a través de la acción pública. Esto tendría además implicaciones directas sobre el tipo de evaluación, su contenido y sus actores.

El mercado de la evaluación no dejaría de existir por ello, pero tendría nuevas exigencias y debería combinarse con formas e instrumentos asociados a diferentes actores que podrían monitorear procesos y no sólo depender de resultados finales.

En Chile la retroalimentación interna de los diferentes escalones institucionales, con los resultados derivados de las diferentes formas de producir información podrían ser mas potenciados, así como el aprendizaje colectivo y la colaboración entre actores e instituciones.

La disponibilidad de información y su acceso ha mejorado sensiblemente en Chile, esto permite también un trabajo de seguimiento más amplio. Es el caso de redes asociativas que le dan seguimiento al cumplimiento de compromisos gubernamentales a compromisos regionales y convenciones internacionales. No obstante un mejor desarrollo en este campo, las experiencias de seguimiento, monitoreo o evaluación por parte de sociedad civil son aun limitadas en materia de políticas públicas. Esto se debe en parte a un desarrollo incipiente de redes y organizaciones con experiencia en este campo y por otra parte a la alta autonomía de las instituciones públicas. Sin embargo hay experiencias parciales que podrían ser potenciadas, expertise que se ha desarrollado y una agenda de temas estratégicos que podría ser identificada.

Sin duda que la apropiación de la evaluación institucional con criterios de gobernanza por parte de redes y organizaciones sociales haría presión por un marco socio céntrico para las instituciones. Sin embargo habría que dotarse de instrumentos y condiciones

para incidir en la producción de información pertinente para evaluaciones. El problema generalmente consiste en que existan los canales y los espacios para generar dialogo institucional. En la mayoría de los casos los niveles de producción de información y de uso institucional están bastante compartimentados.

En diferentes países se están haciendo experiencias de monitoreo de transparencia, de la deuda pública, calidad del gasto público, auditoría social de proyectos, evaluaciones participativas de programas y políticas.

No en todos los casos detectados a nivel internacional, las organizaciones sociales hacen o pueden hacer evaluaciones «duras» que respondan a todos los requisitos de la metodología establecida. Sin embargo, no cabe duda que hacen parte de la producción de información necesaria y allí donde no hay condiciones plenas, institucionales o técnicas, para realizar evaluaciones de diverso tipo, los diferentes instrumentos de producción de información se vuelven indispensables. En algunos casos son incluso el único disponible, particularmente en sociedades de bajo desarrollo institucional. Existen diferentes métodos y recursos para que las organizaciones sociales se apropien de la evaluación.

Una de ellas es la veeduría o la observación de acciones y procesos, mediante diferentes instrumentos de captura de información, generalmente es empleado por organizaciones de sociedad civil (OSC). Esto incluye el monitoreo que requiere una observación más sofisticada, sistemática y permanente, esta es utilizada por OSC que en algunos casos han desplegado una gran capacidad técnica.

Las evaluaciones propiamente tales de programas y políticas requieren de mayores recursos institucionales, técnicos y humanos y generalmente son realizadas por instancias especializadas. Pero esto no impide que se puedan hacer en alianza con organizaciones sociales.

Los estudios que están destinados a elaborar rendición de cuentas y diversas formas de control también contribuyen a la reconstrucción de la acción pública y al análisis de la toma de decisiones por parte de organizaciones sociales.

En la realidad puede haber diversas posibilidades de combinación tanto de metodologías como de actores, ello supone un grado de apertura, pluralismo y colaboración entre gobiernos y sociedad civil, que en cada caso puede convertirse en una muestra significativa de la calidad de la gobernanza democrática.

La tabla siguiente sistematiza, de manera general según la experiencia internacional las áreas de interés por grupos de actores, esto es reconocible en el caso chileno, pero escapa a este trabajo un análisis detallado.

OSC ²	Gob/OSC/Academia/ OSC	Gob/Parlamentos/ contralorías grupos ciudadanos de control	G o b / O S C / Partidos
seguimiento	impacto	gerencia	control
monitoreo	evaluación	desempeño	toma decisiones
información	Políticas programas proyectos, procesos	ejecución	prioridades asignaciones presupuestarias
concertación	regulaciones	sistemas organizativos	
conflicto			
Elaboración propia			

REFLEXIONES FINALES

La evaluación institucional en su conceptualización y práctica se encuentra actualmente muy codificada, cuenta con un respaldo tanto académico en lo conceptual, como práctico apoyado en las burocracias nacionales y en los operadores de agencias internacionales. Chile también en este campo responde completamente a las referencias internacionales establecidas.

La «cultura de la evaluación institucional» en toda América Latina, ha hecho progresos sostenidos desde 1994 en adelante, con la generalización de programas y sistemas orientados a la evaluación de objetivos y resultados. La cantidad de países que disponen de estos sistemas, en diversos grados de desarrollo, también han aumentado. Así en números países se está pasando del tradicional control de las normas y procedimientos propio del modelo weberiano, a orientarse cada vez más hacia el control de los resultados⁵¹. Las recomendaciones más recientes del CLAD sobre nueva gerencia pública para América Latina menciona que no hay un solo un modelo de administración, se critica la visión secuencial y lineal y se subraya la necesidad de instrumentos de gerencia con objetivos y resultados previstos y controlados. Pero la realidad es más acotada.

Estos avances no han sido fáciles de obtener, por las resistencias de las burocracias y por las diversas capacidades institucionales, de los sistemas de información y de los recursos humanos en cada país. Pese a todo no se puede ignorar que estos esfuerzos han tenido un soporte conceptual y metodológico fundamentalmente creado y exportado por instituciones multilaterales y agencias de cooperación⁵². El resultado de estos esfuerzos es una estandarización de la evaluación institucional. Esto ha generado a su vez una especialización de profesionales evaluadores.

Por otro lado, la difusión de sistemas de evaluación implicaba un trabajo previo de reforma institucional. De lo contrario ¿Qué se podría evaluar en base a los nuevos enfoques y metodologías si las instituciones no trabajaban con ellos? Esto también implicó una creciente estandarización, con más o menos éxito, de los programas de modernización y reforma institucional, de los cuales Chile es un exponente avanzado.

El acoplamiento de los programas de reformas y de evaluación, se asociaron a su vez, a la idea de capacidad institucional, nueva gerencia pública y buen gobierno. De esta manera se completó un paquete estándar y generalizado de conceptos, prácticas, parámetros de evaluación, en el marco de la matriz mercado céntrica de la relación gobierno sociedad. Así se cerró el círculo donde se produjo la equivalencia del desempeño de la administración pública a la buena gobernanza.

Sin duda que esto le daba un asidero empírico y medible a muchos operadores del concepto de buena gobernanza. Las calificaciones internacionales sobre esta base se han constituido en una referencia como las del BM y el BID por ejemplo.

Para quienes diferenciamos la evaluación de la administración pública, del análisis de la gobernanza como campos diferentes, los progresos realizados en lo primero, hasta ahora no han servido de mucho. La gobernanza, es el modo de gobierno y los arreglos políticos que condicionan la toma de decisiones y las políticas, como se procesa la

51. "En Latinoamérica, muchos consideran que, debido a la fragilidad histórica del estado de derecho y la democracia, es aun pronto para prescindir de las normas y procedimientos de la importancia de la seguridad jurídica, la imparcialidad administrativa y la responsabilidad judicial de autoridades y funcionarios". Plan de acción de fortalecimiento de las administraciones públicas. AECI 2007.

52. Los ejemplos clásicos son el marco lógico y la metodología de evaluación que se deriva y los presupuestos por objetivos.

toma de decisiones, la entrada de demanda y la respuesta a los conflictos, así como la construcción de legalidad y legitimidad.

La evaluación institucional tiene su papel que jugar pero en relación a la gobernanza las necesidades son diferentes.⁵³ No es casual que los análisis de gobernanza hayan debido crear su propio arsenal conceptual y metodológico a medida que los enfoques reduccionistas perdían su valor doctrinario, se iban sometiendo a verificación práctica, se deslegitimaban o eran sometidos a la presión del conflicto.

La razón fundamental de la diferencia entre los análisis de evaluación institucional y los de gobernanza radica a nuestro juicio, no en la importancia atribuida a las instituciones y a la administración de ellas, se fundamenta en que las instituciones se ven desde otra manera desde la gobernanza que desde la gerencia. Mientras que desde la gobernanza se ven de una manera más compleja e integral en varias dimensiones que se articulan, tal como se ordena en el cuadro siguiente.

PAPEL DE LAS INSTITUCIONES EN LA GOBERNANZA
Organizan la capacidad logística del estado
Son el filtro entre los grupos sociales e individuos y el stock de capital, la producción de bienes y servicios.
Tienen funciones distribuidoras de la renta y reguladoras.
Ponen en práctica teorías, normas, valores e incentivos dominantes.
Articulan los intereses dominantes en el gobierno y los arreglos sociales entre diferentes grupos e intereses.
Responden a las demandas y al conflicto en una función de intermediación, inclusión y exclusión, procesando por esta vía las asimetrías de poder entre grupos sociales.
Elaboración propia.

Para la evaluación institucional, tal como se la practica, las dimensiones de funcionamiento y la valoración de este es lo esencial de las instituciones.

El análisis realizado en este trabajo permite justamente observar la diferencia entre ambos tipos de «evaluaciones» institucional y de gobernanza. Cabe señalar que el campo internacional comienza a verse una cierta apertura a considerar las cosas de otro modo. Tampoco es casual que los principales avances vengan de investigaciones independientes.

En nuestro caso, el análisis de la evaluación institucional tal cual se practica en Chile, no desmienten su pertinencia para el análisis de desempeño. Pero consideramos un hallazgo el que las evaluaciones tradicionales puedan ser interrogadas con criterios que

53. Ha existido una marcada tendencia a considerar que los programas de reforma institucional mejoran automáticamente la gobernanza, en otros trabajos hemos criticado esta posición y hemos señalado cuan lejos está de la realidad. Angel Saldomando Gobernabilidad entre la democracia y el mercado 2002, Medir la gobernabilidad ¿Quimera o instrumento de trabajo? 2003. La gobernabilidad un análisis empírico 2001.

permiten un análisis desde la gobernanza. Ya sea, por la información disponible o por los vacíos que podrían ser llenados con nuevos contenidos.

También se destaca como hallazgo, el que al analizar la evaluación en su doble dimensión: desempeño con criterios de gerencia y criterios de análisis de la gobernanza, se ponga al descubierto la brecha existente entre estas dos dimensiones. Este último aspecto nos parece muy relevante dado que generalmente es ignorado en el discurso oficial y por otro lado subvalorado en la literatura sobre el tema.

Por último, la brecha no es una cuestión de distancia en la valoración de los resultados obtenidos, es decir un contraste entre dos tipos de evaluación. La brecha es algo a la vez más fundamental y más grave. Pone en evidencia, que más allá de la cantidad de recursos financieros, la eficacia de los procedimientos y de los resultados; el modo de gobierno puede ser más o menos igualitario, integrador, represivo o negociador, incluyente o excluyente, más legal que legítimo o los dos y más o menos eficaz en crear condiciones de colaboración para resolver problemas que la sociedad identifique como tales. Sin duda que estas dimensiones son más difíciles de asumir por las burocracias, los profesionales de la evaluación y los políticos.

BIBLIOGRAFÍA

1. Agencia Española de Cooperación Internacional. Plan de acción de fortalecimiento de las administraciones públicas. Diagnóstico. 2007
2. Álvarez Figueroa, Oneida. La evaluación como garante de la eficacia de la intervención pública. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.
3. Angel Claudio Flisfisch Fernández. Mecanismos de seguimiento y evaluación de planes y programas públicos en Chile. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
4. Angel Saldomando "Las llaves del reino" ponencia presentada al *seminario evaluación de las instituciones públicas en América latina: papel de la sociedad civil y diálogo con los poderes públicos*, IRG noviembre 2008.
5. Arenas de Mesa, Alberto. El sistema de evaluación y control de gestión pública: Un cambio cultural en la administración del gobierno central. Gobierno de Chile, Dirección de presupuestos, Julio 2009.
6. Baeza-Rodríguez, Cecilia. Los discursos públicos sobre la gobernabilidad en Chile como relatos de acción pública: un enfoque cognitivista sobre la importancia de las ideas. Coloquio Nuevos Mundos Nuevos. Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le CLEO, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV)
7. Bárcena, Alicia. Panorama Social en América Latina, 2009. CEPAL.
8. Berner, Heidi. El programa de mejoramiento de la gestión en su tercera Etapa: Programa Marco de la Calidad e Implementación de Sistema de Gestión de Calidad en las instituciones Públicas Chilenas. Gobierno de Chile. División de control de gestión, Dirección de Presupuestos. julio 2009.
9. Bresser-Pereira, Luiz Carlos. Estado y Mercado en el nuevo desarrollismo. Revista revista NUEVA SOCIEDAD No 210, julio-agosto de 2007, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.
10. Castillo, Cristian. Mauricio Olivares. Conflicto social que heredará el próximo gobierno. Equipo Nuevo Barrio. Octubre 30, 2009.
11. Centro de estudios sociales ¿Enfoque de derechos o enfoques de necesidades? Co edición SERNAME CIDPA 2008.
12. Consejo latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Documento Una nueva gestión para América Latina . 1998.
13. Cortázar Velarde, Juan Carlos. Seminario Modernización del Estado y Gestión Pública de Calidad. El PMG en su tercera etapa. Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago. 7-9-2009.
14. CRISTIAN CASTILLO MAURICIO OLIVARES Equipo Nuevo Barrio. Punto Final No 697 30/10/2009
15. Cunill Grau, Nuria. El mercado en el Estado. Revista Nueva Sociedad No 221, mayo-junio de 2009, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.

16. Eugenio Lahera. Introducción a las políticas públicas. Fondo de cultura económica. Santiago Chile. Segunda edición 2008.
17. Finot, Iván. Descentralización en América Latina: Evaluación y el Desafío Actual ILPES/CEPAL/NN.UU. Conferencia Interparlamentaria sobre Desarrollo Territorial. Valparaíso (Chile), 18 de octubre, 2002.
18. Gobierno de Chile. Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile. División de evaluación y cuentas públicas. Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo. Ministerio del Interior. Junio 2009.
 - Departamento de Estudios y Evaluación. División de Políticas y estudios. Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo. 2007.
 - Evaluación de impacto Programa Chile Barrio. Informe final revisado. 25 de Enero 2007.
 - Anexo Metodología Evaluación de Impacto. División de control, Santiago Abril 2007.
 - Ministerio de Hacienda. Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por resultado: la experiencia chilena. Octubre 2003.
 - Gobierno de Chile. Sistema de naciones Unidas. Seminario: Desafíos y oportunidades de la nueva política indígena. 11 de julio 2008.
 - Dirección de Presupuestos. Minuta Ejecutiva. Evaluación Programas Gubernamentales. Programa fomento a la economía indígena y programa de apoyo a la gestión social. Fondo de Desarrollo Indígena FDI. Conadi - Mideplan Agosto 2009.
 - Informe Final de Evaluación Programa Fomento a la economía indígena urbana y rural Ministerio de planificación corporación nacional de desarrollo indígena. Agosto 2009.
 - Ministerio del Interior. FICHA DE IDENTIFICACIÓN AÑO 2009. DEFINICIONES ESTRATÉGICAS.
 - Gobierno de Chile. Ministerio del Interior. Políticas para la descentralización construyendo institucionalidad para un Chile heterogéneo. Abril 2008.
 - Evaluaciones de Impacto 2001-2007.
19. Kacef, Osvaldo. América Latina y el Caribe frente a la crisis económica global. División de Desarrollo Económico, CEPAL-NNUU. Santiago Junio 2009.
20. Lafuente, Mariano. Experiencias de Países OCDE en Sistemas de Gestión de Calidad y Normas ISO en el Sector Público. Banco Mundial. 9 de Julio 2009.
21. Latinobarómetro. Informe 2008. Santiago, Noviembre 2008.
22. López Díaz, Luis Domingo. Beneficios de la Utilización de Sistemas de Gestión de Calidad dentro del Marco Gubernamental ISO 9000 en el PMG. American Trust Register, 9 de julio 2009.

23. Mackay, Keith. Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno . Independent Evaluation Group. Banco Mundial, 2007.
24. OEA. La descentralización y los desafíos para la gobernabilidad democrática. Secretaria de asuntos políticos. Departamento de modernización del Estado. Octubre 2008.
25. Parrado, Salvador. Experiencias de países OECD en gestión de la calidad y normas ISO. Governance International.
26. Red Ciudadana para el Seguimiento de la Sociedad Civil a los compromisos adquiridos en las Cumbres de las Américas. Informe Chile 2006-2007. Democracia activa. www.sociedadcivil.net.
27. Rojas, Fernando. Evaluación en profundidad del programa de mejoramiento de la gestión (PMG). Principales avances y desafíos tras diez años de aplicación y perfeccionamientos. Banco Mundial 9 de julio 2009.
28. Santiso, Javier. Perspectivas económicas de América Latina. Centro de Desarrollo de la OCDE. Santiago de Chile, Noviembre 2008.
29. Urfer, Alfred. Application of ISO 9001:2008 in the public sector. Swiss Association for Quality- and Management Systems.
30. Velásquez Pinto, Mario. Gasto en Seguridad Social en Países de América Latina: El caso de Chile. Comisión económica para America Latina y El Caribe. Santiago, Chile. Junio 2009.