“Evaluación, transparencia y democracia.”

Reflexión y debate.

Agosto 2017

Tabla de contenido

Introducción	**3**
PRIMERA PARTE **Documento "Consideraciones sobre la incidencia de la evaluación en los procesos de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción". Luis Soberón**	**4**
Presentación	**4**
Desarrollo democrático	**5**
Corrupción	**5**
Gobierno abierto	**7**
Rendición de cuentas	**9**
Evaluación y auditoría	**11**
Evaluación y responsabilización	**12**
Pero, ¿qué implica tener responsabilidad?	**14**
Referencias	**21**
Anexos	**24**
SEGUNDA PARTE **Seminario "Evaluación, transparencia y democracia. El rol de la sociedad civil"**	**26**
Inauguración de Alejandro Bardales	**26**
Exposición de Luis Soberón	**28**
Bloque (1) Comentarios a la exposición	**47**
Margarita Andrade	**47**
Bloque (2) Medidas esenciales para instituir la evaluación	**49**
Byron Real	**49**
Josefina Huamán	**50**
Preguntas de los participantes	**53**
Réplica de Luis Soberón	**54**
Clausura de Clemencia Vela	**56**

Introducción

La presente publicación integra un esfuerzo conjunto de la red peruana de evaluación EvalPeru y la red ecuatoriana de evaluación EvaluEC para producir y publicar un conjunto de consideraciones para integrar el rol de la evaluación de políticas, planes y programas en el marco de la transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en la región de América Latina. Ambas redes se asociaron el 2017 en el marco de una iniciativa financiada por EvaPartners.

Es objetivo de ambas redes el contribuir a generar una cultura de evaluación en ambos países mediante el fortalecimiento de la capacidad profesional, el intercambio de experiencias y el debate orientados a institucionalizar la función evaluativa en las políticas, planes y programas nacionales. Gracias a una donación de EvalPartners se logró concretar la realización del artículo para el debate elaborado por Luis Soberón titulado "Consideraciones sobre la incidencia de la evaluación en los procesos de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción". Posteriormente, se organizó el seminario virtual de alcance regional: "Evaluación, transparencia y democracia. El rol de la sociedad civil" realizado en agosto 2017.

Producto de ese esfuerzo, se ha editado la presente publicación para compartir el documento y el debate generados. Esta publicación consta así de dos partes. En la primera, se presenta el documento completo; y en la segunda, se realiza un resumen del debate generado con la presencia de especialistas de la región.

La red peruana de evaluación y la red ecuatoriana de evaluación, agradecen la difusión de este documento.

Lima y Quito, agosto 2017.

PRIMERA PARTE

Documento "Consideraciones sobre la incidencia de la evaluación en los procesos de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción". Luis Soberón

PRESENTACIÓN

El presente documento ha sido elaborado por Luis Soberón, miembro de la red peruana de evaluación EvalPerú, como parte de una iniciativa conjunta llevada a cabo por las dos redes de evaluación de Perú y Ecuador, con el apoyo de EvalPartners.

La preocupación sobre la transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción, responde a los patrones de comportamiento y modelos de pensamiento predominantes en la región. En esta, las decisiones, implementación y resultados de las políticas y programas todavía suelen, o mantenerse en reserva, o ser accesibles de forma limitada. Además, la región tiene marcos normativos basados en múltiples referencias a normas codificadas y presenta una incidencia frecuente de comportamientos corruptos en la aprobación y ejecución de proyectos de inversión. La situación se ha visto agravada en los últimos meses por el descubrimiento de las prácticas de corrupción de la empresa brasileña Odebrecht, a un nivel multimillonario, lo cual ha afectado la imagen y situación jurídica de varios presidentes, expresidentes, y autoridades de alto y mediano nivel.

En general, la credibilidad de los políticos, funcionarios públicos e instituciones es baja, la desconfianza es mayor, y se incrementa la demanda y presión para una mayor y más efectiva fiscalización en el uso de los recursos públicos en todos los niveles de gobierno, sectores públicos y poderes del Estado.

Para abordar la contribución de la evaluación a los temas de preocupación central enunciados, se hará una revisión de los avances en desarrollo democrático, lucha contra la corrupción y gobierno abierto, los cuales dan un contexto para la ubicación de los aportes de la evaluación. A continuación, se abordará dos temas relacionados, rendición de cuentas y auditoría, a fin de avanzar a una mayor precisión sobre los alcances de la evaluación. Finalmente, se tratará la incidencia de la evaluación en la transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción desde la perspectiva de evaluación y responsabilización. Lo que no se hará es entrar a los procesos propiamente dichos de diseño y ejecución de evaluaciones. Nuestro enfoque de los temas planteados tiene un carácter más bien conceptual, reflexivo y de incidencia política.

Desarrollo democrático

El nivel de desarrollo democrático es un factor importante a considerar, pues configura el ambiente para la transparencia y la responsabilización y rendición de cuentas, y también contribuye a la concientización del imperativo de restringir los comportamientos corruptos. Desde al año 2002, se viene haciendo una medición del nivel de desarrollo democrático en la región a iniciativa de la Fundación Konrad Adenauer y la consultora política PoliLat. Para este efecto, en la construcción del índice se incluyen cuatro dimensiones de democracia: ciudadanos, instituciones, democracia social y democracia económica.

En la actualidad, teniendo en cuenta el último resultado y la evolución observada en los años de medición (2002-2016), los países son clasificados en cuatro niveles:

Alto: Uruguay, Costa Rica, Chile.
Medio: Perú, Panamá, Ecuador, Bolivia, Argentina.
Bajo: México, El Salvador, República Dominicana, Paraguay.
Mínimo: Colombia, Nicaragua, Venezuela, Honduras, Guatemala y Brasil.

Para mayor detalle, en la sección anexos se incluye un cuadro con los resultados del índice para siete años seleccionados; esto comprende el 2012, el 2016 y los cinco años intermedios.

Es de interés anotar que Kristin Wesemann, de la Fundación Konrad Adenauer, y Jorge Arias, de PoliLat, cierran su presentación del Índice de Desarrollo Democrático 2016 señalando que las cuestiones actuales de la agenda política latinoamericana son: "Modificar el autoritarismo en los liderazgos, atacar las causas de la corrupción, la pobreza y la marginación, favorecer la equidad, combatir el narcotráfico y la violencia", todas ellas cuestiones relevantes para el propósito del presente documento.

Corrupción

Como se ha señalado más arriba, el caso de las empresas brasileñas, principalmente el grupo Odebrecht, ha puesto en evidencia prácticas corruptas a niveles impensados de involucramiento de las más altas autoridades públicas. De otro lado, la corrupción interna en el Perú ha diezmado, también, la confianza en los gobiernos regionales, con muchos de sus gobernadores en prisión o fugitivos por corrupción. Es tan grave el temor y la desconfianza en el uso de los recursos públicos que hay una gran preocupación de que parte de los fondos que se asignen a la reconstrucción de las ciudades y pueblos devastados por el reciente fenómeno climático denominado "Niño Costero" (que incluye lluvias intensas y prolongadas, desbordes de ríos y aludes) no llegue a su destino ni cumpla

con su cometido. Esto ha implicado un trabajo de revisión del proyecto de ley presentado por el Ejecutivo al Parlamento, a fin de incluir normas fuertes de fiscalización. En general, en el imaginario social se tiene como sabido que lo más probable es que se tenga que pagar algún soborno para sacar adelante cualquier gestión pública que uno tenga que hacer.

En el último reporte de Transparencia Internacional sobre percepción de la corrupción (índice 2016), la mayoría de los países de la región se ubican por debajo del nivel del 50 en una escala de 100 puntos; 11 países están por debajo de los 36 puntos. Por encima de los 50 puntos solo aparecen Uruguay, Chile y Costa Rica, que son los países mejor ubicados en el Índice de Desarrollo Democrático (Ver tabla incluida en la sección de anexos).

La corrupción es un problema de preocupación creciente. Esto ha llevado a la Asamblea de las Naciones a aprobar la Convención de lucha contra la Corrupción (octubre 2003). En sus considerandos iniciales se expresa la preocupación "por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley".

En la Convención se incluye un conjunto amplio de proposiciones y orientaciones para que los países mejoren y refuercen sus conceptos, normas y mecanismos de lucha contra la corrupción. Un punto relevante para nuestro documento es la importancia que se le da a la sociedad civil. En el preámbulo se sostiene que

> la prevención y la erradicación de la corrupción son responsabilidad de todos los Estados y que estos deben cooperar entre sí, con el apoyo y la participación de personas y grupos que no pertenecen al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria, para que sus esfuerzos en este ámbito sean eficaces.

Más aún, en el Artículo 13, denominado "Participación de la Sociedad", se pide a los Estados

> Fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública.

La lucha contra la corrupción nos concierne a todos y debemos estar vigilantes desde nuestras responsabilidades profesionales, especialmente desde aquellas que tienen una alta relevancia sobre el uso y destino de los recursos públicos.

Gobierno abierto

Una iniciativa internacional de alta relevancia para los temas de transparencia y rendición de cuentas es la Alianza para el Gobierno Abierto, puesta en marcha en el año 2011, en la que se compromete a los países adherentes a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta a sus ciudadanos. La iniciativa fue promovida por ocho países y a la actualidad cuenta con la adhesión de sesenta y cuatro.

La idea central en un gobierno abierto es cambiar la relación tradicional existente entre gobierno y ciudadanos, lo cual significa fortalecer la democracia y mejorar la gestión y provisión de los servicios públicos poniendo en el centro al ciudadano y teniendo como soporte las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Desde la CEPAL se sugiere ir del concepto "Gobierno Abierto" a un concepto de "Estado Abierto", considerando los avances concretos en materia de políticas y casos exitosos, extendiendo la condición de abierto a todos los niveles y poderes del Estado[1].

Son cuatro los medios acordados por la Alianza para impulsar el Gobierno Abierto: rendición de cuentas, tecnología e innovación, participación ciudadana, y transparencia.

Rendición de cuentas: Existen reglas, normas y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, respondan a críticas o requerimientos y acepten responsabilidad por omisiones en lo referente a leyes y compromisos.

Tecnología e innovación: Los gobiernos reconocen la importancia de proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología; la importancia de las nuevas tecnologías como impulsoras de la innovación; y la importancia de aumentar la capacidad de los ciudadanos para utilizar tecnologías.

Participación ciudadana: Los gobiernos procuran que sus ciudadanos se involucren en debates públicos, provean insumos y contribuyan a un régimen más innovador, efectivo y receptivo.

Transparencia: La información sobre las actividades y decisiones gubernamentales está abierta y actualizada; además es exhaustiva y se encuentra disponible al público en cumplimiento con estándares de datos abiertos (e.g. datos legibles, sin procesar).

---

[1] Concepto expresado por la Directora de la CEPAL, y publicado en el portal de la CEPAL http://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/ConceptoEstadoAbierto

(Tomado de la página Web de la Alianza)

En la actualidad, la mayor parte de países de América Latina se ha adherido a la Alianza[2]. El Perú se incorporó en el año 2012. En el 2013 se creó y conformó la Comisión Multisectorial, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, para el Seguimiento de la Implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto, integrada por entidades del sector público, sociedad civil, y empresariado[3], [4].

En la encuesta realizada sobre el tema para establecer la situación de avance en la región, se encontró como principales desafíos la "falta de recursos financieros" y la "insuficiente comunicación [y comprensión] entre los funcionarios públicos sobre los beneficios de las reformas de gobierno abierto" (OECD 2016, Panorama de las Administraciones Públicas, sobre Gobierno Abierto). Los mayores avances se dan en el campo de la información.

De otra parte, la participación cívica en América Latina se expresa en un total de 88 compromisos sobre un total de 10 países adherentes a la Alianza. Los compromisos son clasificados en cinco categorías, con el siguiente orden de menor a mayor impacto: información, consulta, involucramiento, colaboración y empoderamiento. La mayor parte de compromisos asumidos se ubica en las categorías de menor impacto, lo cual implica que todavía se está en un proceso inicial, y que aún se tiene el reto de una acción de un mayor nivel de participación para influir en el proceso de construcción y consolidación del gobierno abierto (Civic Participation in Latin American OGP Commitments).

Pese a los avances realizados por los gobiernos al crear sus portales de información y los avances en la participación cívica, Oszlak (2013) pone una nota de cautela señalando que para que este nuevo modelo funcione se requiere un fortalecimiento de la sociedad civil, un empoderamiento de los ciudadanos, un desarrollo de capacidades en el uso de las tecnologías para el procesamiento de la información y condiciones problemáticas en el contexto actual de los países de la región.

---

[2] Al año 2016, figuran los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tobago, Perú y Uruguay. https://www.opengovpartnership.org/es/countries

[3] **Entidades públicas:** Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros (Presidente de la Comisión), Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros SGP (Secretaría Técnica de la Comisión), Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), Ministerio de Justicia, Ministerios de Relaciones Exteriores, y Poder Judicial. **Sociedad civil:** Ciudadanos al Día, Consejo de la Prensa Peruana, y Pro Ética. **Empresariado:** Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) (Titular) y Cámara de Comercio de Lima (Alterno). La Comisión fue creada por Decreto Supremo N°003-2013-PCM, publicado el 6 de enero del 2013.

[4] Los compromisos asumidos por el Perú, de acuerdo con el marco propuesto por la Alianza, incluyen mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información pública, promover la participación ciudadana, aumentar la integridad pública y gobierno electrónico, y mejora en los servicios públicos. El Plan de Acción 2014-2016 contiene una matriz de 22 indicadores con sus respectivas definiciones operacionales y la designación de la entidad responsable de asegurar la información correspondiente.

En el marco del gobierno abierto, la evaluación de intervenciones para el desarrollo de los puntos de mayor relevancia involucra la disponibilidad y acceso a la información necesaria para llevar a cabo la evaluación, la disponibilidad y acceso público a los informes de evaluación en sus niveles técnicos y de difusión social, y el desarrollo de capacidades para la lectura y comprensión de los informes de evaluación. Considerando la evaluación desde la organización de sociedad civil (redes y asociaciones nacionales y de nivel latinoamericano), se puede plantear una participación cívica mediante la adherencia explicita a la Alianza precisando, en cada caso, los compromisos de acción y aporte.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas consiste en la obligación de quienes ejercen poder de asumir la responsabilidad de sus acciones. Se sustenta en los derechos y obligaciones que se dan entre la gente y las instituciones. En un estado democrático, quienes asumen puestos de poder están públicamente comprometidos a actuar de acuerdo con los estándares, normas y metas establecidos. Son los ciudadanos los que les otorgan poder con la expectativa de que lo usen de manera responsable, explicando y justificando sus decisiones y acciones, y haciendo las correcciones debidas cuando sea necesario. En esta relación, la rendición de cuentas es el mecanismo mediante el cual se evita y controla el abuso de poder, y se asegura un funcionamiento efectivo del gobierno. La respuesta del gobierno a las observaciones y requerimientos demandados es la condición fundamental para que este mecanismo sea efectivo, como corresponde a un estado democrático (UNDP, 2011).

En los procesos y mecanismos de rendición de cuentas se distingue una rendición vertical y una rendición horizontal. La primera es la que se ejerce sobre los gobiernos en los procesos electorales; la segunda se ejerce indirectamente, por medio de los procesos de participación ciudadana, sociedad civil y medios de comunicación. La segunda se da internamente en las esferas de gobierno a través de mecanismos de control y balance, auditorías, comités de fiscalización, etc.

De manera complementaria a estos tipos de rendición de cuentas, se tiene la rendición social de cuentas (*social accountability*). En la perspectiva del PNUD (2011), se trata de un concepto central en la gobernabilidad democrática y clave también en todos los aspectos del desarrollo humano, ya que contribuye a que se tomen en cuenta los intereses de los sectores más pobres y marginados.

La rendición social de cuentas surge de las acciones realizadas por los ciudadanos y las organizaciones de sociedad civil a través de los medios de comunicación, redes sociales, audiencias públicas, campañas y manifestaciones. De esta manera, la rendición social de cuentas complementa la fiscalización que se da en la rendición de cuenta horizontal al interior del sistema de organismos públicos del Estado, con un resultado global más vigoroso de rendición de cuentas.

Dos otros tipos de rendición de cuentas son la auditoría de género y la auditoría social. En el tema de género, el concepto y práctica de auditoría se ha utilizado como herramienta para iniciar la aplicación de la política de igualdad y no discriminación de género en el campo laboral como una acción de control interno en una organización o entidad ya sea pública o privada[5]. La auditoría social es una modalidad que se ubica en el campo de la acción colectiva y vigilancia ciudadana o de sociedad civil sobre las políticas públicas y ejecución presupuestal, con el propósito de evaluar y hacer un seguimiento del desempeño del gobierno; hacer que las autoridades y funcionarios públicos rindan cuentas de sus decisiones y acciones, y se comporten de manera transparente, responsable y eficiente.

Para la efectividad de la auditoría social se requiere que, del lado del gobierno, haya apertura y capacidad de respuesta a las observaciones, propuestas y demandas derivadas de la acción de control social. Dependiendo de la preocupación e interés de los agentes de sociedad civil respecto a las acciones de gobierno, las actividades de auditoría social pueden cubrir un amplio campo (decisiones de política, programas, proyectos y servicios) e incidir también en la lucha contra la corrupción. Un punto clave es la capacidad de la sociedad civil para organizarse y las capacidades y recursos con lo que se cuenta para llevar a cabo la acción de auditoria social. Del lado del gobierno el punto clave es la voluntad política de apertura y respuesta. En resumen, se trata de generar un diálogo responsable y fluido entre gobierno y sociedad civil (Berthin, 2011).

La concreción y los avances de gobierno abierto constituyen y se ven reforzados por un ambiente propicio para la rendición social y la auditoría social cuyos éxitos y avances lo refuerzan. La rendición social se expresa en los observatorios sobre el comportamiento del gobierno (en sus varios niveles) y otros poderes del Estado liderados por diversas organizaciones de sociedad civil, y en espacios de diálogo y concertación como las mesas técnicas y de lucha contra la pobreza; por su parte, la auditoría social se circunscribe de

[5] Línea estratégica aprobada en la XV Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo del año 2005, en la que se incluye el fortalecimiento de la incorporación del enfoque de género en los ministerios de trabajo. En el Perú se aplicó la auditoría participativa de género en el Ministerio de Trabajo en noviembre de 2012. Información publicada en el portal de la Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL-OEA).

manera más puntual a acciones gubernamentales más específicas y concretas; cabe la posibilidad de situaciones mixtas. En ambos casos se requiere un nivel de organización que articule la acción colectiva que puede ser aportado por una entidad o coalición de sociedad civil.

Evaluación y auditoría

Conviene aquí hacer una diferenciación entre evaluación y auditoría en el campo de la intervención para el desarrollo, así como la posible relación o aproximación entre ambos.

Según el DRAE, la auditoría consiste en la "revisión sistemática de una actividad o de una situación para evaluar el cumplimiento de las reglas o criterios objetivos a que aquellas deben someterse". Asimismo hace referencia a la "revisión y verificación de las cuentas y de la situación económica de una empresa o entidad". Hace alusión también a la auditoría contable (revisión y verificación), auditoría interna (realizada internamente en la empresa por sus empleados) y auditoría pública (realizada por un organismo público especializado). En la auditoría se verifica la conformidad legal y contractual, la conformidad y transparencia contable y financiera; en la contractual se incluyen también las especificaciones técnicas.

En todos estos casos se trata de ver si se han producido irregularidades y si estas pueden ser tomadas como indicios de dolo o de comportamientos corruptos (en cuyo caso la situación es derivada al campo judicial). En el campo de las políticas e inversiones públicas, la auditoría es el medio para el control sobre la utilización de los recursos públicos.

Según el DRAE, la evaluación "se refiere a la acción y consecuencia de evaluar" y de "establecer, apreciar o calcular la importancia de una determinada cosa o asunto". Más allá de esta definición genérica, la evaluación se ha desarrollado como un campo profesional interdisciplinario en el que la atención se centra en verificar si el proyecto responde a las necesidades o problema de desarrollo (pertinencia), si se lograron los objetivos del proyecto, si se produjeron los cambios previstos en el diseño y planeación del proyecto (eficacia), si los cambios logrados permanecen en el tiempo (sostenibilidad); y si, por lo tanto se justifica la inversión realizada y si los recursos requeridos y aplicados fueron hechos al menor costo posible (eficiencia). Se pide que en la evaluación se emita un juicio de valor sobre el proyecto realizado en cuanto a los beneficios aportados en materia de

desarrollo y en cuanto a buenas prácticas y lecciones que se deben tomar en cuenta para acciones futuras.

En el proceso de la evaluación se pueden descubrir o aparecer indicios de malas prácticas y de comportamiento dolosos, en cuyo caso lo que corresponde es alertar de estas situaciones a las autoridades correspondientes e incluirlas en el informe de evaluación. De esta forma, se da una aproximación o acercamiento de la evaluación a la auditoría, sin entrar al campo propiamente dicho de esta. Pudiera darse el caso de que, como consecuencia de los indicios encontrados, se requiera la realización de una auditoría técnica, una auditoría legal o una auditoría financiera, dependiendo del campo de interés en juego.

Evaluación y responsabilización

Como se ha visto, el concepto de evaluación alude a la acción o efecto de evaluar, a señalar el valor de objeto que se ha evaluado. La valoración se sustenta, ya sea implícita o explícitamente, en algún criterio preestablecido. De acuerdo con la OECD, en el marco de la evaluación del desarrollo, la evaluación consiste en

> … una valoración sistemática y objetiva de una intervención para el desarrollo en curso o ya concluida, de su concepción, su puesta en práctica y sus resultados. En el contexto del desarrollo, por evaluación se entiende la determinación del valor o importancia de una intervención de esta naturaleza" (OECD, 2010).

Como se señala en el mismo documento de la OECD, la expresión "una intervención para el desarrollo" hace referencia a una diversidad de tipos de actividad: política, programa, proyecto, estrategia, instrumento, etc., en tanto su finalidad sea promover el desarrollo.

La intervención para el desarrollo implica una responsabilidad compartida por los actores participantes, con diferentes grados, y que dependa de las funciones y autoridades diferenciadas que hayan asumido; sin embargo, en la medida en que todos forman parte del sistema de intervención, todos comparten en algún grado la responsabilidad sobre los resultados de su actuación y de los resultados globales.

En general, la auditoría y la evaluación han sido conceptuadas como mecanismos para la rendición de cuentas, con la implicancia de una sanción administrativa y penal en los casos de descubrirse negligencia, incapacidad técnica o profesional, irregularidad y dolo en la actuación de las personas responsables. La sanción puede incluir en los casos graves, en los que se ha producido un daño, el requerimiento de una reparación económica y una

condena de prisión. Esto último, sobre todo, en los proyectos de inversión en infraestructura y en la prestación de servicios y programas sociales.

En esta responsabilización cabe destacar el enfoque de la OECD en el sentido de que la rendición de cuentas es una rendición mutua entre todos los actores participantes; es decir, no está restringida a una relación simple, directa y jerárquica al interior de una administración. En esta perspectiva sistémica de responsabilización hay que incluir también a la propia evaluación.

En el campo de la evaluación de intervenciones para el desarrollo junto a la rendición de cuentas se viene enfatizando el aprendizaje, considerándose la posibilidad de que una evaluación particular pueda estar dirigida principalmente a lograr una mejor comprensión de los procesos de intervención y desarrollo para corregir, mejorar o potenciar su diseño e implementación. No obstante, las observaciones realizadas pueden llevar al descubrimiento de situaciones y comportamientos que, por ética profesional y responsabilidad ciudadana, tienen que ser expuestos, con lo cual se pasa al componente de rendición de cuentas.

Se puede decir que en toda evaluación hay una rendición de cuentas en la medida en que el resultado de la evaluación debe establecer si la intervención y asignación de recursos dieron los resultados esperados; en caso de que así no fuera, implícitamente habría un cuestionamiento al equipo de profesionales, técnicos, funcionarios que tuvieron la responsabilidad de diseñar e implementar la intervención. Pero este cuestionamiento y sus consecuencias están fuera del campo propiamente dicho de la evaluación o del evaluador; están más bien en el campo de las autoridades administrativas y de los procesos de auditoría correspondientes.

Asimismo es necesario precisar que la propia evaluación puede ser objeto de evaluación, tanto en lo que concierne al cumplimiento de los objetivos y procedimientos acordados, y la calidad técnica con la que se ha realizado, como respecto a la idoneidad en el comportamiento del evaluador, lo cual también puede derivar en una situación de cuestionamiento y demanda civil o penal, o un arbitraje y conciliación. Un punto de particular cuidado es el conflicto de intereses, por lo cual se requiere, cada vez más, que el evaluador (todos los que participan en el diseño e implementación de la evaluación) expresen o hagan una declaración de no incurrir en un conflicto de intereses y, en caso corresponda, indicar las situaciones que podrían ser interpretadas en dicho sentido, para su clarificación y descarte.

Pero, ¿qué implica tener responsabilidad?

Una primera implicación está en las competencias y calidad con las que se asumen las tareas de la intervención. Esto incluye la anticipación de las posibles consecuencias que se pueden derivar de la misma y que pudieran entrar en conflicto con los objetivos y cambios que se busca obtener afectando negativamente los intereses y bienestar de la población a la que va dirigida. Esto implica la exigencia de actores competentes, expertos en el tema o asunto de la intervención, con capacidad de ver y anticipar cómo las actividades de esta pueden influir generando cambios en factores y variables que están más allá de foco inmediato del proyecto; todo esto tanto en el diseño y punto de partida de la intervención como en el proceso de desarrollo de esta, tomando en cuenta también la influencia de procesos y factores externos.

Fallar en esta responsabilidad puede tener consecuencias que varían en gravedad; las más graves son las que afectan negativamente las condiciones de vida de la población, generan situaciones de conflicto, pérdidas de capital económico y social, y afectan los valores y la cultura.

En una visita de campo, un grupo de agricultores que se enfrentaron a precios bajos, cuando esperaban precios altos, explicaban que el problema se debió a que, al igual que ellos, agricultores de otras áreas habían incrementado su producción, originando así una sobreoferta que hizo caer los precios. Se quejaban de que ahora estaban más pobres y con deudas (por los préstamos que habían hecho para sus inversiones), mientras que los ingenieros, que los habían inducido a incrementar su producción, continuaban con sus mismos sueldos y camionetas.

Aquí la responsabilidad está referida a una mirada en la que el comportamiento del mercado –tendencia a una mejora de precios– está conectado solo con una localidad de producción, perdiéndose de vista que el mercado tiene múltiples fuentes de alimentación y que es necesario ampliar la mirada más allá de nuestro sitio especifico de intervención. Es decir, la intervención se sustentó en una percepción limitada e insuficiente, con la que no se pudo prever los riesgos y diseñar medios para enfrentarlos.

Preguntas: ¿Los agricultores deben recibir una compensación por sus pérdidas? ¿Quién o quiénes deben asumir esa obligación? ¿Qué medidas correctivas se debería aplicar a los responsables de la falla?

Una segunda implicación de responsabilidad concierne al uso de los recursos destinados a la implementación y ejecución de la intervención; esto tiene que ver con la identificación

y selección de las estrategias y medios para el logro de los cambios buscados por medio de esta. En este punto se articulan los criterios de eficiencia y eficacia. En los antiguos manuales de evaluación de proyectos (publicados por las Naciones Unidas, FAO, BID), la evaluación estaba referida a una evaluación previa entre varias alternativas de proyectos, y la idea consistía en ver cuál de los proyectos propuestos ofrecía una combinación óptima de eficacia y menor costo. Así, la evaluación consistía en comparar soluciones alternativas a un problema de desarrollo dado. La situación problema se presenta cuando se tiene una sola propuesta y una sola solución, sin que en su elaboración no se haya hecho un esfuerzo serio de identificación y desarrollo de soluciones alternativas, con el riesgo de que la solución propuesta no sea la óptima en términos financieros de costo efectividad, costo beneficio y adecuación sociocultural. En una situación de este tipo se produciría una inadecuada asignación de recursos, perdiéndose de vista el costo de oportunidad de los recursos comprometidos, que podrían haber sido invertidos en una solución o alternativa más beneficiosa. La inadecuación cultural de las nuevas prácticas introducidas no solo no tendría efectividad para producir los cambios esperados sino que podría causar perturbaciones y conflictos afectando la vida social de las comunidades o grupos sociales destinatarios. La responsabilidad recae en quienes diseñaron y formularon el proyecto y en quienes lo aprobaron. Entre otros ejemplos se puede mencionar la decisión de impulsar un proyecto de turismo comunitario en vez de un conjunto de reservorios para la cosecha de agua como medio para mejorar el nivel de ingresos de la comunidad; una propuesta de competitividad basada en incentivos individualistas en un contexto de relaciones de colaboración y reciprocidad; y la construcción y ubicación de edificaciones para servicios sociales en sitios inapropiados para que sean compartidos por diversas comunidades.

Otra implicación de responsabilidad tiene que ver con el acto administrativo de organización del proceso de selección (o licitación) y de otorgamiento de la “buena pro”, en el sentido de su transparencia y rigor en la aplicación de los criterios establecidos en las bases del concurso. Es en este contexto que pueden ocurrir comportamientos dolosos en el arreglo de las bases del concurso, la convocatoria, y complicidad entre alguno de los postores y los responsables de tomar la decisión de otorgar la buena pro, y que por lo general implican la entrega de una obra o servicio deficiente con perjuicio del Estado y de los beneficiarios o destinatarios del proyecto.

En la implementación y ejecución del proyecto también pueden darse situaciones diversas que afectan la transparencia en la toma de decisiones y aplicación de recursos, y la ocurrencia de comportamiento dolosos. Pese a que el proyecto cuenta con una

programación, presupuesto y calendario de requerimiento de fondos y aplicación de gastos (compra de bienes y pago de servicios), en el día a día se tienen que tomar decisiones en lo referente a su conducción.

Además, dependiendo de la complejidad del proyecto, de la realidad de intervención y de los procesos externos que los afectan, existe la necesidad de tomar decisiones adaptativas para asegurar su buena marcha y su capacidad de respuesta al problema y necesidades que le dieron origen. Es necesario incluir también la dinámica de relaciones que se dan entre el personal del proyecto y las poblaciones, organizaciones, dirigentes y líderes, que frecuentemente implican procesos de negociación implícitos y explícitos.

La cuestión es ver cómo las decisiones que se toman tienen consecuencias para el logro de resultados e impactos del proyecto tanto para las comunidades como para actores involucrados. Sin transparencia en la toma de decisiones no hay posibilidad de que los actores involucrados en el proyecto puedan actuar en defensa de sus intereses generando una retroalimentación correctiva; por el contrario, puede generarse más bien una pérdida de motivación y de identificación con el proyecto, poniéndose en riesgo su sostenibilidad.

Un componente clave en la gestión de las intervenciones de desarrollo es la función de seguimiento a la que se alude también con el término *monitoreo* (proveniente del inglés), que consiste en la observación sistemática del cumplimiento de las actividades, productos y resultados basándose en un conjunto de indicadores previamente identificados. Es un medio de control interno y de retroalimentación sobre la marcha del proyecto. De la calidad y aplicación del plan de seguimiento depende que se obtenga información y alertas oportunas para hacer los ajustes y correctivos necesarios a fin de asegurar la eficiencia y efectividad de la intervención. Este es un campo también de responsabilidad a tomar en cuenta, pues fallas en esta área pueden implicar consecuencias graves para el proyecto y para la gente a la que debiera beneficiar el proyecto; se podría dar el caso de fallas debido a comportamientos dolosos.

Por lo expuesto, en el campo de la evaluación de intervenciones para el desarrollo, las situaciones de responsabilización y comportamientos dolosos o corruptos pueden tomar muchas formas y ocurrir en cualquiera o varias partes de la “cadena de valor del ciclo del proyecto y de la propia evaluación”, desde la idea de proyecto hasta la evaluación de impacto, incluyendo la producción y difusión de los informes de resultados, e involucrando a más de un actor.

En el cuadro que se ofrece en la siguiente página se tipifican situaciones de responsabilización y de posibles comportamientos dolosos o corruptos que se pueden observar o identificar en el desarrollo de la evaluación, considerando los diversos momentos o fases del ciclo del proyecto o de la intervención, los tipos de evaluación correspondientes, el objetivo de la evaluación y los componentes observados y evaluados. Este es un cuadro tentativo, abierto a revisión y complementación.

SITUACIONES DE RESPONSABILIZACIÓN EN EL MARCO DE LA EVALUACIÓN

Tipo de evaluación	Objetivo de la evaluación	Componentes observados y evaluados	Situaciones de responsabilización	Posibles comportamientos dolosos o corruptos
Evaluación ex ante	Pertinencia Efectividad Eficiencia Sostenibilidad	Diagnóstico y Teoría de cambio Objetivos y resultados Participación de la población en el diseño Estrategia de intervención Matriz de seguimiento y evaluación Presupuesto	Legitimidad del proyecto Adecuación al contexto Sentido de realidad en la formulación de objetivos y resultados Anticipación de consecuencias por ramificaciones de causalidad de la intervención Presupuesto Costo oportunidad	Falseamiento del diagnóstico y participación social Objetivos y resultados sobre estimados para ganar el financiamiento Sobreestimación de costos para obtención de beneficios personales
Evaluación intermedia	Apreciar si el proyecto presenta avances en sus productos y resultado de acuerdo con lo planeado Identificar factores que afectan el desarrollo del proyecto Recomendar ajustes y cambios para mejorar la marcha de proyecto	Logros alcanzados por el proyecto Cumplimiento con las actividades programadas. Ejecución presupuestal Contexto interno y externo del proyecto Relación con la población Apreciación de la población sobre la marcha del proyecto Teoría de cambio	Discrepancia entre lo avanzado y lo programado: Resultados Productos Actividades Ejecución presupuestal Cambios internos que afectan el proyecto Fallas en la atención de cambios externos que afectan al proyecto Daños económicos y financieros ocasionados en la población Distanciamiento e insatisfacción de la población	Ocultamiento de discrepancias entre lo avanzado y lo programado Indebida ejecución presupuestal Indicios de dolo y conflicto de intereses en la contratación y pago por productos y servicios Prácticas discriminatorias al interior del proyecto y en la relación con la población
Evaluación de término	Determinar el valor del proyecto por su contribución al desarrollo Identificar las lecciones aprendidas Identificar las limitaciones y nudos críticos que enfrentó el proyecto Formular recomendaciones para intervenciones futuras de desarrollo Estimar la sostenibilidad de los cambios logrados Identificar y evaluar los cambios ocurridos a consecuencia del proyecto pero que no fueron previstos en su diseño y programación	Resultados finales obtenidos con la intervención del proyecto Grado de cumplimiento de los objetivos y metas Cambios fuera del marco de resultados del proyecto que pudieran haber sido inducidos por la intervención Grado de cumplimiento de las condiciones previstas necesarias para la sostenibilidad de los cambios Nivel de satisfacción y apropiación de la población servida por el proyecto Factores externos a la intervención que reforzaron o limitaron la eficacia del proyecto	Resultados por debajo de las metas previstas Inefectividad de la intervención Impactos negativos en las condiciones de vida y organización social de la población Frustración y desmotivación de la población con las acciones de desarrollo Alto costo-efectividad y bajo costo-beneficio- Costo de oportunidad negativo	Ocultamiento de información relevante sobre el nivel de logros alcanzados por el proyecto Falseamiento de la información del proyecto Influir en la evaluación para que se entreviste, preferentemente, a los sectores más beneficiados, dejando de lado a los sectores menos beneficiados Condicionar al equipo evaluador con atenciones, obsequios, y promesas de contratación futura Preparar y condicionar a la población, dirigentes, líderes para que den una opinión favorable al proyecto -que no corresponde a la realidad
Evaluación de impacto	Determinar los cambios institucionales y estructurales inducidos por el proyecto Determinar la sostenibilidad de los cambios	Evolución seguida por los indicadores clave de la intervención Situación, características y dinámica de los sistemas: institucional, organizativo, socioeconómico y político	Los cambios no lograron sostenibilidad Regresión a patrones de comportamiento usuales o tradicionales	

			Empeoramiento de condiciones de vida	
Informe técnico de evaluación	Dar cuenta de los resultados de la evaluación realizada, especificando la metodología utilizada, y las limitaciones en sus aplicaciones y alcances con respecto a las conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones.		Informes confusos, conclusiones sin evidencias, sin información de la metodología aplicada Informe mantenido en reserva, sin acceso a la comunidad del desarrollo y público interesado	Informe intencionalmente sesgado, que declara resultados que no corresponden a la realidad Incumplimiento con el compromiso de gobierno abierto y transparencia
Informe social de la evaluación	Dar cuenta de los resultados y sus alcances con un lenguaje sencillo que pueda ser difundido ampliamente a las poblaciones y comunidades participantes e interesadas		No se atiende la necesidad de difundir un informe social que responda a los intereses de la población y del público en general	Ídem

Dada la importancia del informe de evaluación (por sus consecuencias y utilización), se lo ha incluido en el cuadro, diferenciando el informe técnico (que usualmente es dirigido a la entidad que requirió y financió la evaluación y a la entidad ejecutora) del informe social, al que hemos aludido anteriormente, dirigido más bien a la población o grupos sociales beneficiarios y al público en general. Lo usual es que solamente se produzca el primer tipo de informe de evaluación. Consideramos necesario, de acuerdo con el criterio de gobierno abierto y de los derechos ciudadanos a la información, prioritariamente de las poblaciones y grupos sociales directamente concernidos, pero también del público en general, que las experiencias de desarrollo y los resultados de su evaluación (incluyendo lecciones aprendidas y recomendaciones) sean dados a conocer de manera amplia y sencilla, pero al mismo tiempo rigurosa.

Dado el papel crítico de la evaluación para la rendición de cuentas y el aprendizaje para el desarrollo, hay una preocupación creciente para asegurar que las evaluaciones cumplan con criterios o estándares de calidad, y para contar con recursos profesionales calificados e idóneos. Con esta finalidad, se han ido constituyendo asociaciones y sociedades que agrupan a profesionales interesados en el campo de la evaluación en diversas regiones y países; estas a su vez han generado documentos en los que se ofrecen estándares, guías y códigos para el buen desempeño y la buena práctica de evaluación, los cuales abarcan aspectos técnico-metodológicos, de contexto, y de principios de comportamiento ético (Rodríguez-Bilella & Soberón, 2016).

La primera y más influyente propuesta es The Program Evaluation Standars, (Yarbrough et al., 2011), e impulsada o promovida por el Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE). Recientemente, para la región de América Latina y el Caribe, se cuenta con los estándares propuestos por la ReLAC (2016).

La idea principal es contar con marcos comunes para la práctica de la evaluación, comprometiendo así a los evaluadores asociados y más extensamente a las diversas

comunidades de práctica. Pese a que cada sociedad o asociación, nacional o regional ha procurado establecer sus propios documentos de estándares, en conjunto hay una fuerte coincidencia en los temas o aspectos más fundamentales; a ello hay que sumar especificaciones relacionadas a los contextos sociales correspondientes.

Lo mismo ha ocurrido en el campo de las agencias internacionales que operan en el campo de la cooperación para el desarrollo; hay que destacar los estándares de calidad propuestos por la OECD (2010), acogidos por las agencias de cooperación de las Naciones Unidas e incluidos en los términos de referencia de las evaluaciones de programas y proyectos. Estos estándares también tienen una fuerte coincidencia con los estándares de las asociaciones y sociedades de evaluación.

Es necesario subrayar que los estándares tienen sobre todo un carácter de guías o directrices y no llegan a un nivel de detalle normativo (al modo de los estándares ISO); además, no incluyen sanciones en los casos de omisión o cumplimiento defectuoso. Su contribución más importante se da en el momento de la convocatoria y en la selección de la propuesta y persona o entidad que se hará cargo de la evaluación; asimismo en el seguimiento o supervisión del desarrollo de esta y en la aceptación del informe de evaluación. De esta manera, mediante la aplicación práctica de los estándares por parte de evaluador y la agencia contratante, en una relación de colaboración y responsabilidad mutua, se asegura o se espera asegurar la calidad de la evaluación aportando a la rendición de cuentas y al aprendizaje de desarrollo. Las situaciones de mala práctica o de insuficiencia con respecto a los estándares por parte del evaluador son resueltas, por lo general, en un trato directo entre las partes contratantes; cabe la posibilidad de recurrir a un arbitraje.

En suma, se puede decir que la evaluación, enmarcada en un contexto de estándares compartidos de calidad, en lo que concierne a las intervenciones para el desarrollo, contribuye a la transparencia de las decisiones, implementación y efectos con respecto a las políticas, programas y proyectos. En este sentido, hay una concurrencia con los avances en gobierno abierto y con la acción colectiva de vigilancia ciudadana. En el campo de la corrupción, la contribución es sobre todo preventiva, pues su ejercicio puede llevar a descubrir comportamientos dolosos e identificar situaciones de riesgo de responsabilidad en los que habría que poner una mayor atención. No obstante, en este caso, la responsabilidad de investigar, clarificar la situación y sancionar corresponden más bien al campo de la auditoria legal, contable y técnica, y a la acción de las autoridades administrativas correspondientes. Habría que cuidar que la evaluación no sea identificada como la antesala de la punición; por el contrario, es necesario enfatizar su aporte al aprendizaje de desarrollo y a la rendición de cuentas en términos de los compromisos de desarrollo de la política, programa o proyecto.

En el campo de la sociedad civil y de la acción colectiva, las asociaciones y sociedades de evaluación deberían cumplir un importante rol en el fomento de una cultura de evaluación dándole un mayor valor al principio de transparencia y a la práctica del gobierno abierto.

REFERENCIAS

Adán Carmona, J. (2007.) La evaluación de las políticas de gasto. *Presupuesto y Gasto Público* (47), pp 87-120. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales.

Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL-OEA). *Auditorías participativas de género para fortalecer la incorporación de la perspectiva de género en los Ministerios de Trabajo*. Recuperado de http://www.rialnetportal.org/index.php?option=com_content&view=article&id=80&Itemid=40&lang=es

Berthin, G. (2011). *Guía práctica para la auditoría social como herramienta participativa para fortalecer la gobernabilidad democrática, transparencia y rendición de cuentas*. Panamá: Transparencia y Rendición de Cuentas en los Gobiernos Locales (TRAALOG), PNUD, Centro Regional.

Ciotti, D. L. (2007). The Role of Civil Society in the Fight against Crime. En Petter Langseth (ed.). *The United Nations Convention against Corruption as a way of life* (pp. 103-108).

ISPAC. *Civic Participation in Latin American OGP Commitments*. Independent Reporting Mechanism. Recuperado de https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/LatAm%20Participation%20Web.pdf

Gutiérrez, M. (2014). *La auditoría social. Fortaleciendo capacidades en participación ciudadana*. Nicaragua: USAID–Global Communities.

Fundación Konrad Adenauer & PoliLat. (2016). *Índice de Desarrollo Democrático Latinoamericano 2016*. Recuperado de http://www.idd-lat.org/2016/informes/2016/index.html.

Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (2011). *The Program Evaluation Standards*. [Elaborado por Yarbrough,D., Shulha, L., Hopson, R. y Caruthers, F]. SAGE Publications, Inc.

Langseth, P. (1999, noviembre). *Prevention: An Effective Tool to Reduce Corruption*. Documento presentado en la conferencia ISPAC "Responding to the Challenge of

Corruption", [ISPAC International Scientific and Professional Advisory Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme], Milán.

OECD (2001). *Evaluation Feedback for Effective Learning and Accountability, Development Assistance Committee*.

OECD (2010). *Estándares de calidad para la evaluación del desarrollo*. Comité de Ayuda al Desarrollo.

OECD (2016). Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe. París: Editions OCDE. Recuperado de http://dx.doi.orgg/9789264266391-es

Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. (Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno n°5). Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe–Red GEALC. Recuperado de https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf

OIT (2008). *Manual para facilitadores de auditorías de género. (Metodología para las auditorías participativas de género)*.

OIT (cir. 2006). *Auditoría participativa de género*. (Herramienta para la introducción de cambios institucionales)

Passas, N. & Vlassis, D. (eds). (2007). *The United Nations Convention against Corruption as a way of life.* ISPAC.

Perú Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016. Recuperado de http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/01/PLAN_AGA.pdf

Rodríguez, P. y Soberón, L. (2016, noviembre). *Las organizaciones voluntarias para la evaluación profesional y el desarrollo de estándares de evaluación: casos de Europa, Norteamérica, África y Australasia*. Ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile.

ReLAC (2016). *Estándares de Evaluación para América Latina y el Caribe*. [Elaborado por Sergio Martinic Valencia, Luis Soberón Álvarez, Pablo Rodríguez Bilella, Sarah Desirée Klier, Ana Luisa Guzmán Hernández, y Esteban Tapella]. ReLAC, Foceval, DEVAL.

Rubio, C. (2009). El otorgamiento de la buena pro en las compras estatales. *Revista Jurídica del Perú* (102). Lima: editorial Gaceta Jurídica.

Terray, J. (2007). Transparency and Anti-Corruption. En Langseth, P. (ed). *The United Nations Convention against Corruption as a way of life*, pp. 109-116. ISPAC.

Transparency International (2016). Corruption Perception Index 2016.

The World Bank (2012). *Strengthening Governance: Tackling Corruption. The World Bank Group's Updated Strategy and Implementation Plan*.

The World Bank (1997). *Helping Countries Combat Corruption. The Role of the World Bank. Poverty Reduction and Economic Management*.

United Nations. (2004). *United Nations Convention against Corruption*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.

UNDP (2014ª). *Anti-corruption. Final version. Practice Note*. Recuperado de http://www.pogar.org/publications/finances/anticor/undp-ati04e.pdf

UNDP (2014ᵇ). *UNDP Global Anti-corruption Initiative (GAIN) 2014–2017*. Recuperado de http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/globalanticorruption_final_web2.pdfNDP

UNDP (2010). *Fostering Social Accountability: From Principle To Practice*. United Nations Development Programme, Oslo Governance Centre, Democratic Governance Group, Bureau for Development Policy. Recuperado de http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/OGC/dg-ogc-Fostering%20Social%20Accountability-Guidance%20Note.pdf

ANEXOS

IDD-LAT 2016
Intensidad del desarrollo democrático
Puntajes obtenidos por 18 países de América Latina
(Años seleccionados)

País	2002	2005	2008	2010	2012	2015
Argentina	5,247	4,337	5,731	5,657	5,664	5,8939
Bolivia	4,150	3,528	2,843	3,079	2,733	4,749
Brasil	3,932	3,820	4,520	4,691	4,907	4,744
Chile	8,757	**10,000**	9,670	**10,000**	9,962	8,749
Colombia	5,254	2,993	4,660	4,305	3,968	3,250
Costa Rica	8,575	8,510	**10,000**	9,252	**10,000**	9,094
Ecuador	1,694	3,658	**2,521**	2,931	2,846	4,954
El Salvador	5,544	5,053	4,184	3,526	4,362	4,163
Guatemala	3,992	**1,648**	3,444	2,999	2,983	**1,529**
Honduras	3,107	4,332	4,408	**2,537**	3,328	1,988
México	6,340	5,522	6,135	5,455	5,373	4,384
Nicaragua	2,963	4,032	3,860	3,039	2,892	1,855
Panamá	8,309	6,918	6,503	6,127	6,048	7,114
Paraguay	2,255	4,493	3,861	3,621	3,806	3,973
Perú	4,352	3,126	5,020	5,765	5,696	6,199
R. Dominicana	-	3,823	3,577	2,741	2,952	3,376
Uruguay	**10,000**	8,355	8,717	9,732	9,612	**10,000**
Venezuela	**2,243**	2,581	3,258	3,354	**2,418**	1,586
Promedio	5,101	4,818	5,162	4,934	4,975	4,866

Fuente: Datos IDD-Lat 2002-2016. Se resaltan el valor más alto y el más bajo en cada año. Tabla 1.2.

Niveles de corrupción percibidos en el sector público

Índice 2016

(176 países)

Escala:

ESCALA: Muy corrupto 0-9 10-19 20-29 30-39 40-49 50-59 60-69 70-79 80-89 90-100 Sin			PAISES DE LA REGIÓN ALC		
Posición	**País**	**Puntaje**	**Posición**	**País**	**Puntaje**
1	Dinamarca	90	21	Uruguay	71
1	Nueva Zelanda	90	24	Chile	66
3	Finlandia	89	41	Costa Rica	58
4	Suecia	88	60	Cuba	47
5	Suiza	86	79	Brasil	40
6	Noruega	85	83	Jamaica	39
7	Singapur	84	87	Panama	38
8	Holanda	83	90	Colombia	37
9	Canadá	82	95	Argentina	36
10	Alemania	81	95	El Salvador	36
10	Luxemburgo	81	101	Perú	35
10	Reino Unido	81	113	Bolivia	33
13	Australia	79	120	República Dominicana	31
14	Islandia	78	120	Ecuador	31
15	Bélgica	77	123	Honduras	30
15	Hong Kong	77	123	México	30
17	Austria	75	123	Paraguay	30
18	Estados Unidos	74	136	Guatemala	28
19	Irlanda	73	145	Nicaragua	26
20	Japón	72	159	Haití	20
21	**Uruguay**	**71**	166	Venezuela	17
22	Estonia	70			
23	Francia	69			
24	**Chile**	**66**			
24	Emiratos Árabes Unidos	66			

Fuente: Transparency International (2016). *Corruption Perception Index 2016*.

SEGUNDA PARTE

SEMINARIO "EVALUACIÓN, TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA. EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL". 22 DE AGOSTO 2017

PRESENTACIÓN DE SUSANA GUEVARA

Buenas tardes a todos. Queremos dar inicio a este seminario virtual organizado por la Red Peruana de Evaluación y la Red Ecuatoriana de Evaluación en el marco del proyecto apoyado por EvalPartners. Alejandro Bardales, presidente del consejo directivo de la Red Peruana de Evaluación, nos va a dar unas palabras de bienvenida.

INAUGURACIÓN DE ALEJANDRO BARDALES

Estimados amigos, buenas tardes, bienvenidos al seminario virtual **EVALUACIÓN, TRANSPARENCIA, DEMOCRACIA: EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL**. Les saluda Alejandro Bardales, presidente de la Red Peruana de Evaluación. En nombre de la Red, les doy la bienvenida a este seminario virtual. El seminario es un esfuerzo común e inédito de dos redes de evaluación, una peruana y otra ecuatoriana. Es la primera vez que dos redes colaboran en un esfuerzo común en el marco del proyecto P2P.

En el seminario dialogaremos sobre el documento de Luis Soberón que se titula "Consideraciones sobre la incidencia de la evaluación en los procesos de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción".

El documento tiene como objetivo ofrecer un conjunto de consideraciones sobre los aportes de la práctica de la evaluación para mejorar los procesos de transparencia, rendición de cuentas y su posible incidencia en la lucha contra la corrupción. El documento tiene, creo, dos niveles sobre los cuales hay que dialogar. Uno es el de los conceptos que selecciona para relacionar la evaluación con la democracia; el otro es el de las prácticas propias de la evaluación y las concreciones o manifestaciones empíricas entre democracia y gobierno.

El interesante texto me llevó a plantear algunas preguntas que quizás puedan servir para la discusión. Una primera pregunta gira alrededor de la relación que hay entre evaluación y democracia en la práctica real: ¿Una mayor evaluación conduciría a una mayor democracia?, ¿cómo es en la práctica la relación entre estos dos asuntos? Una segunda plantea si efectivamente una mayor democracia conduce a una menor corrupción. Una tercera pregunta pone en tela de juicio la relación entre Gobierno Abierto y evaluación.

Además, creo que hay que conversar sobre prácticas democráticas en evaluación. Y ahí también se plantean dos preguntas interesantes. La primera: ¿una evaluación más democrática evita corrupción al interior de evaluación? La segunda pone en tela de discusión si efectivamente los evaluadores somos democráticos. Ambas interrogantes podrían ser útiles para discutir acerca de la relación que hay entre democracia al interior de evaluación y como práctica evaluativa.

Sin más, les doy nuevamente la bienvenida. Tengamos entonces un diálogo fructífero sobre evaluación, democracia y corrupción. Buenas tardes.

SUSANA GUEVARA

Continuamos con la exposición central, "**Incidencias de la evaluación en los procesos de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción**", a cargo de Luis Soberón.

Luis Soberón es sociólogo, profesor principal del departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Realizó sus estudios en la Universidad Católica, en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y en la universidad de Cornell en Estados Unidos. Sus campos de interés académico son evaluación de políticas, programas y proyectos para el desarrollo, el análisis de sistemas y de redes sociales. Ha tenido a su cargo la coordinación del curso virtual de Introducción a la Evaluación para América Latina y el Caribe ofrecido por la ReLAC en el marco de la iniciativa global EvalPartners. Participa en el proyecto "Estándares para la evaluación de América Latina y el Caribe" desarrollado por ReLAC en colaboración con FOCEVAL

de Costa Rica y la Agencia Alemana de Cooperación (DeVAL). Profesionalmente se desempeña como consultor independiente en temas relacionados a las políticas, programas y proyectos de desarrollo con experiencia en países de la región andina, Centroamérica y el Caribe. Es miembro de redes y asociaciones de evaluación en Perú (EvalPerú), América Latina (ReLAC) y Estados Unidos Asociación Americana de Evaluación (AEA) e integra la Sociedad de Investigación Educativa Peruana. Anteriormente ha sido fundador, miembro y directivo del Foro Educativo y director ejecutivo de Fomciencias. Ha integrado el comité técnico del Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecoregión Andina (Condesan).

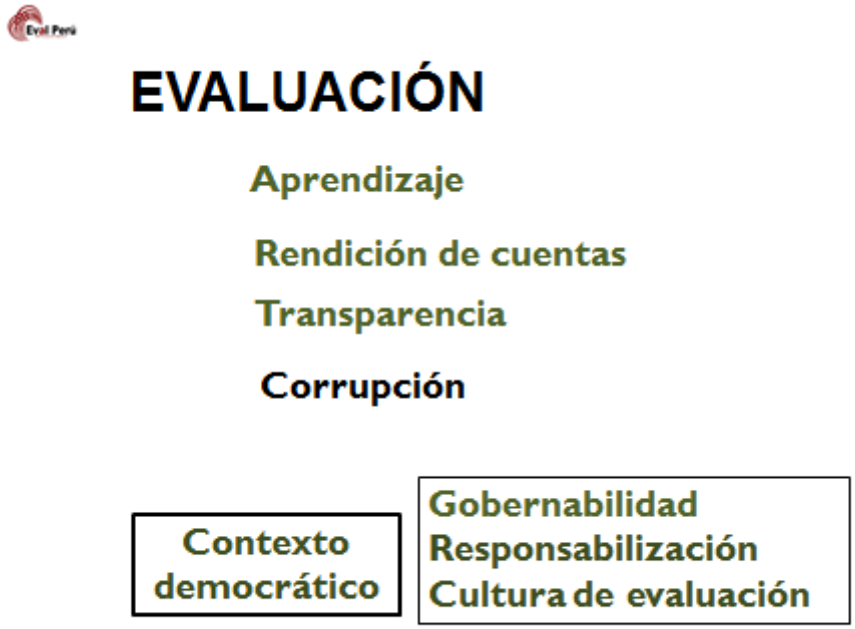
Vamos a pasar el uso de la palabra a Luis Soberón.

EXPOSICIÓN DE LUIS SOBERÓN

Buenas tardes a todos. Es un gusto compartir con ustedes estas reflexiones e intercambios en torno a temas tan interesantes y relevantes en el campo de la evaluación.

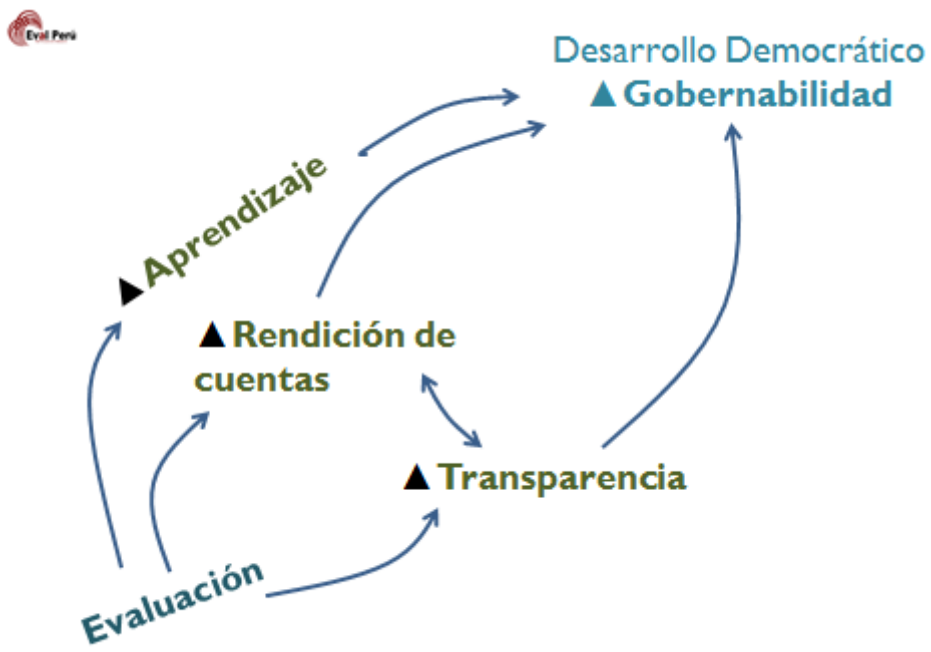
A) EL PAPEL DE LA EVALUACIÓN

Los conceptos principales que nos interesan tienen que ver con aprendizaje, rendición de cuentas, transparencia y corrupción, que es un tema que usualmente no ha sido tomado en cuenta en el campo de evaluación, pero que es de urgente atención. Todo esto mirado desde un contexto democrático y aspectos más prácticos que tienen que ver con la gobernabilidad y, desde un punto de vista más amplio, más genérico, con la responsabilización y con la cultura de la evaluación.



Una de las ideas iniciales, generalmente, es que la evaluación debería enfocarse principalmente en la rendición de cuentas. Ha habido una discusión para destacar sobre todo si se trata solo de rendición de cuentas o si se trata también de aprendizaje. Hemos tratado de recalcar en los últimos años, y lo seguimos haciendo, la noción de aprendizaje que genera la evaluación. Y por supuesto, junto a la rendición de cuentas, tenemos la transparencia como un concepto clave vinculado a la evaluación.

La idea que tenemos es que, a través de los caminos del aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia, de alguna manera la evaluación incide sobre el campo de la gobernabilidad y el desarrollo democrático; además, rendición de cuentas y la transparencia tendrían una relación muy estrecha. El tema es que la gobernabilidad y el desarrollo democrático no llevan directamente a la evaluación; lo hacen a través de los diferentes medios que la evaluación va generando.



Entonces aparece la corrupción, porque es un tema que ha aparecido en los últimos años con mayor claridad y está marcando una situación sumamente dramática. En esta idea de considerar la evaluación, nos parece que la rendición de cuentas y la transparencia serían los dos elementos más fuertemente vinculados al tema de la corrupción. Y ciertamente, corrupción y gobernabilidad son dos temas que se encuentran relacionados. Entonces, es necesario ir buscando los caminos para ver cómo la evaluación implica ramificaciones que se van produciendo en cuanto a efectos e impactos en los campos que nos acercan a la gobernabilidad.

En ese marco, pensamos que evaluación y la gobernabilidad son dos temas que al final se relacionan: hay un ida y vuelta. Lo mismo sucede con responsabilización y cultura de la evaluación. Básicamente se trata de pasar de un marco de prácticas específicas en proyectos y programas a un marco más bien de efectos macrosociales y macropolíticos.

B) CONTEXTO ACTUAL

En la situación actual, hay un proceso creciente en el campo de la evaluación: cada vez se evalúan más programas y proyectos. Creciente porque hay una mayor formación en este campo, porque hay una acción mayor en las redes inicialmente propiciado por agencias internacionales; pero también se podría decir que vivimos un proceso de apropiación en los países y en las organizaciones; ya no se trata solamente de una influencia externa, sino de una demanda y generación interna para este campo.

No obstante, nos enfrentamos a limitantes que tienen que ver con debilidades en el desarrollo democrático (lo cual incluye autoritarismo, pobreza, marginación y violencia) y avances limitados en rendición de cuentas. No es que no se haga rendición de cuentas, sino que aún no tenemos los resultados esperados. Hay también un bajo nivel de transparencia en la toma de decisiones; los recursos que se aplican en el campo del desarrollo se ejecutan de manera limitada. Estamos en una situación que hemos llamado de corrupción sistémica, lo cual de alguna manera aborda esa situación en diferentes niveles y sectores de la vida política y social.

En el campo del desarrollo democrático, es útil mirar el índice 2012-2016 que ha venido desarrollando la organización Konrad Adenauer y la consultora política PoliLat. Este nos permite observar cómo va la región en este campo. Podemos observar que tenemos un buen número de países con un perfil bajo y muy bajo de desarrollo democrático.

Desarrollo democrático

Índice 2012-2016

(Fundación Konrad Adenauer y consultora política PoliLat)

Alto: Uruguay, Costa Rica, Chile

Medio: Perú, Panamá, Ecuador, Bolivia, Argentina

Bajo: México, El Salvador, República Dominicana, Paraguay

Mínimo: Colombia, Nicaragua, Venezuela, Honduras, Guatemala y Brasil

C) GOBIERNO ABIERTO

También podemos tener una referencia, a partir del trabajo de Transparencia Internacional, sobre la percepción de la corrupción y lo que se ha venido llamando Gobierno Abierto, que es una alianza que se ha establecido en el año 2011 y que cuenta con 64 países adherentes. En el contexto de esta convención, se vienen generan compromisos en la rendición de cuentas, en la idea de la apertura y en la respuesta que se tiene que dar a los ciudadanos.

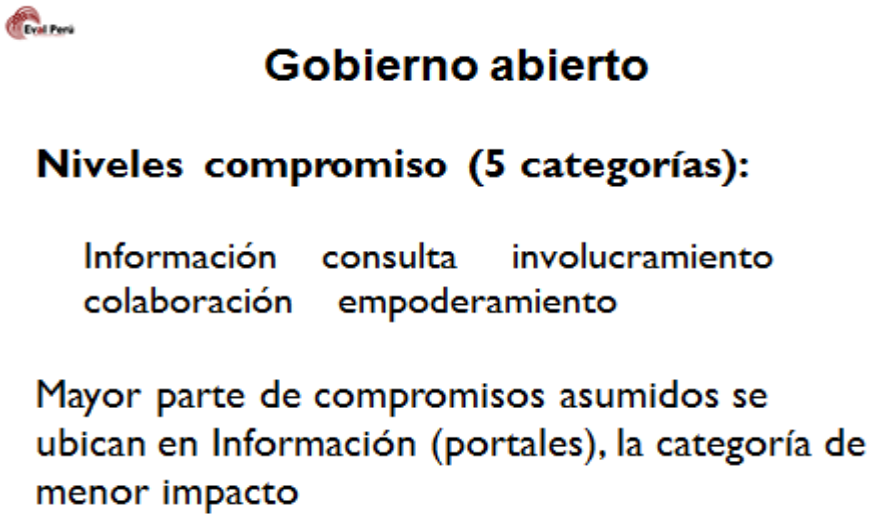
La idea central es que haya fortalecimiento de la democracia, mejora de la gestión y provisión de los servicios, que estos respondan a las necesidades y urgencias ciudadanas, y que se ponga en el centro al ciudadano para que se actúe y para que se lleven a cabo las inversiones. Tenemos que ir caminando hacia las demandas y necesidades ciudadanas y a sus puntos de vista y sus requerimientos. En el Gobierno Abierto, lo que se viene mencionando y enfatizando mucho es el soporte de las plataformas de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC).

Los medios acordados por la Alianza son: rendición de cuentas, tecnología e innovación, participación ciudadana y trasparencia.

En lo que concierne específicamente a la **rendición de cuentas**, lo que se viene buscando principalmente son reglas, normas y mecanismos que busquen que los actores gubernamentales justifiquen acciones, respondan a críticas y requerimientos que se plantean desde la sociedad civil y desde campos políticos, acepten responsabilidades por omisiones de leyes y compromisos y den cuenta de qué criterios se emplearon; no se trata simplemente de dar excusas, sino de asumir las consecuencias de haber cometido tal o cual omisión o cualquier otro tipo de mala conducta.

En el campo de la **transparencia**, en el Gobierno Abierto se busca que haya información disponible al público, oportuna y actualizada, en cumplimiento con los estándares de datos abiertos, sobre las decisiones y acciones gubernamentales; es decir, que podamos contar con los elementos necesarios, tal como actualmente se viene trabajando, sobre el consentimiento informado en el caso de los recursos naturales y de las poblaciones indígenas. Debemos estar informados sobre lo que realmente está pasando porque es la única vía en la que podemos tomar decisiones sobre la vida ciudadana.

En este proceso de Gobierno Abierto se vienen construyendo compromisos que están asumiendo los gobiernos en diversos niveles de impacto.



El compromiso más difundido actualmente es el de información (creación de portales), lo cual es importante, ya que se trata de una mayor puesta de información a disposición del público. Este primer plano de información conlleva todavía las dificultades, dado que muchas veces hay limitaciones de acceso.

Para que este modelo de Gobierno Abierto funcione adecuadamente, según Oszlak (2013), se requiere:

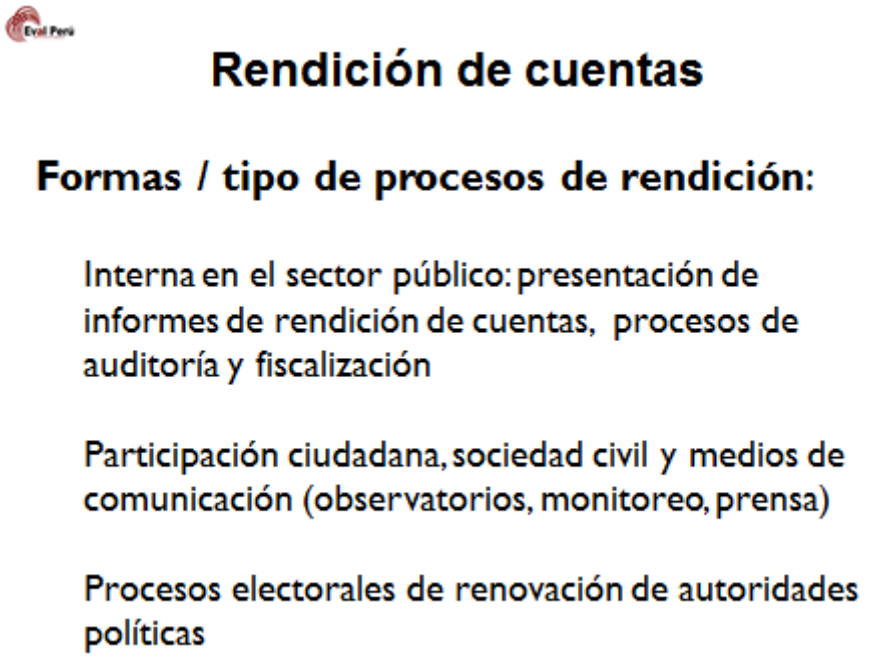
a) Un mayor fortalecimiento de la sociedad civil; en nuestro caso, por ejemplo, que somos sociedad civil, se requiere un mayor fortalecimiento de las redes de evaluación.
b) Un mayor empoderamiento ciudadano, que seamos capaces de poder participar y actuar.
c) Un mayor desarrollo en el manejo de las nuevas tecnologías (NTIC), no solo para poder acceder a la información sino también procesarla, trabajar con ella.

Son condiciones todas estas que, siendo importantes, no se dan de manera efectiva en nuestras sociedades. Son procesos que se encuentran en diversos niveles de avance, lo cual es una situación bastante problemática.

D) RENDICIÓN DE CUENTAS

En cuanto a la rendición de cuentas, un tema en el que se ha venido trabajando bastante a un nivel más global, básicamente desde el punto de vista institucional, es un conjunto de normas y exigencias, para que quienes ejercen poder y manejan recursos asuman tanto sus responsabilidades como un conjunto de normas y obligaciones, y se sometan al escrutinio sobre estos procesos y a una vigilancia ciudadana. Entonces, la mayor transparencia, la mayor información, mejora la rendición de cuentas.

Existen varias formas de rendición de cuentas:



Aquí también es interesante constatar que en los últimos años se ha trabajado la gestión por resultados como un elemento que también aporta a la rendición de cuentas y a la evaluación. A través de la gestión por resultados se busca articular y vincular la administración de recursos, el presupuesto, con los resultados que se buscan con la aplicación de esos recursos. Se trata entonces de evaluar si alcanzamos los resultados con eficiencia y eficacia entre estos fondos y los resultados obtenidos. Obviamente, la idea de fondo es que este proceso de chequeo y control tenga implicancias en el ciclo

del presupuesto, porque si las cosas no se hacen apropiadamente, esto tiene consecuencias desde el punto de vista del trabajo administrativo.

E) CORRUPCIÓN

Entremos ahora al tema de la corrupción. Se hacen rendición de cuentas, se hacen informes, pero pese a la normatividad y el cumplimiento con los informes, vemos cada día cómo la corrupción se mantiene y ha alcanzado un carácter sistémico. Avanzamos en la rendición de cuentas, pero el avance es un poco más formal y la corrupción toca amplios aspectos políticos del país. La alarma actual que hemos tenido, una enorme alarma, el caso Odebrecht, ha puesto en la picota a presidentes y autoridades de alto nivel, etcétera.

En corrupción, los reportes de transparencia nos indican que la percepción que tenemos en la región en materia de corrupción es bien alta. En una escala de cien puntos, la mayor parte de los países están por debajo de los 50 puntos y varios otros están por debajo de los 36 puntos. Vamos encontrando cada día indicios, hechos. En el Perú, por ejemplo, los gobernadores regionales tienen juicios; además de ello, la percepción que tenemos de la corrupción es bien alta y corresponde a lo que ocurre en realidad.

Corrupción

Reportes de Transparencia
Índice 2016: escala de 10 puntos

Mayoría de países debajo del nivel 50
11 países por debajo de los 36 puntos

Por encima de los 50 puntos solo aparecen Uruguay y Chile y Costa Rica (también con mejor Índice de Desarrollo Democrático)

No solo eso, las propias Naciones Unidas afirman, a través de la convención de 2003, que la lucha contra la corrupción nos concierne a todos y que tenemos que asumirla en nuestras propias responsabilidades profesionales, en las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones comunitarias. Como formamos parte del sistema, somos también responsables de este.

F) EVALUACIÓN Y AUDITORÍA

En este campo hay un punto que hay que señalar, que es el de relación entre evaluación y auditoría. Como sabemos, la evaluación es un campo en el que emitimos juicios de valor sobre el proyecto o programa realizado en cuanto a los beneficios aportados en materia de procesos de desarrollo en diversas zonas del país, y en identificar cuanto a buenas prácticas y lecciones que se deben tomar en cuenta para acciones futuras.

En cambio, en la auditoría se verifica la conformidad legal y técnica de los proyectos, y sobre todo está enfocada en los proyectos de inversión, más precisamente en contrataciones de empresas, proveedores, inversiones grandes donde hay compras, etcétera. Es un tema importante, entonces la auditoría se enfoca mucho en la parte contable, en la parte financiera, relacionando sus elementos para ver en qué medida se

han producido irregularidades, si ha habido actos dolosos y si ha habido efectos de penalización administrativos en el campo penal.

La auditoría en el Perú, por todas estas circunstancias en el campo de la corrupción, ha llevado al actual contralor a proponer la idea de un control preventivo, concurrente y vinculante con los procesos en los que se pueda integrar a equipos interdisciplinarios manteniendo el control de cumplimiento post ejecución. Hay aquí una integración entre la forma en la que opera la evaluación y la forma en la que opera la auditoría. Estos son temas que están abiertos y que valdría la pena seguir indagando.

En los procesos de evaluación también podemos encontrarnos con indicios de situaciones de mala práctica o comportamiento doloso que pueden ir desde algún tipo de acercamiento de los ejecutores para congraciarse con los evaluadores hasta procesos que pueden ir vinculados a temas relacionados con malversación de fondos. Los evaluadores que estamos en el campo tenemos que ver qué hacer, debemos Ir revisando este tema e ir alertando a las autoridades. Esto es importante, porque de repente estamos frente a autoridades vinculadas a la corrupción. Debemos pensar que deberíamos reportar esto en nuestros informes de evaluación.

G) RESPONSABILIZACIÓN

De esta manera, el tema grande que nos plantea toda esta conversación es la responsabilización asumida desde una perspectiva sistémica. En realidad, de lo que se trata es de una responsabilidad compartida de todos los actores involucrados en el proceso de la evaluación o en la actividad que se está desarrollando, en la actuación propiamente dicha de los programas o proyectos. Ahí hay una idea de compartir responsabilidades.

Esta perspectiva sistémica de responsabilización tiene varias implicaciones. Necesitamos un mayor nivel de transparencia en la selección de personal, por ejemplo. Pueden darse, asimismo, concursos hechos para seleccionar a unas personas y no otras, concursos con nombre propio. Hay competencias y calidades que se requieren en las tareas asumidas. Hay que ver cómo incorporamos a la comunidad tanto en el desarrollo del proyecto como en la propia evaluación. En el desarrollo del proyecto hay decisiones

que se toman sobre la marcha. ¿De qué manera estamos haciendo un seguimiento a la manera como se ponen en marcha estas decisiones? Las ramificaciones causales que se derivan de estas conductas, la generación de aprendizaje, el uso apropiado de recursos, son elementos contemplados en esta perspectiva sistémica.

RESPONSABILIZACIÓN
Perspectiva sistémica

Implicaciones

- Transparencia en la selección del personal
- Competencias y calidad en tareas asumidas
- Dinámica de relación con la comunidad
- Decisiones en la marcha del proyecto
- Ramificaciones causales
- Generación de aprendizaje
- Uso apropiado de los recursos

Para este fin pensaba que la manera de poner esto en una manera más específica, más concreta, es ir ubicando, justamente, situaciones más específicas y concretas de responsabilización en el marco de la evaluación. Es necesario considerar los componentes observados y evaluados, el tipo de evaluación objetivo, y en ese marco ver qué situaciones de responsabilización y de comportamientos dolosos o corruptos pueden aparecer.

SITUACIONES DE RESPONSABILIZACIÓN EN EL MARCO DE LA EVALUACIÓN

Tipo de evaluación

Objetivo de la evaluación

Componentes observados y evaluados

Situaciones de responsabilización

Posibles comportamientos dolosos o corruptos

Tipo:			
OBJETIVOS	COMP OBS	SIT RESPON	COMP CORR

En efecto, puede establecerse un cuadro con columnas y líneas. Es el caso de la evaluación *ex ante*. Aquí solo he ubicado las situaciones de responsabilización que he identificado: hasta qué punto el proyecto es legítimo, si está adecuado al contexto, su sentido de realidad en objetivos y resultados, la anticipación de las consecuencias que se pueden derivar, el haber asignado un presupuesto a este proyecto o programa sin haberlo asignado a otro, y el costo oportunidad.

En los posibles comportamientos dolosos o corruptos puede contemplarse el falseamiento de diagnóstico y participación social; o los objetivos y resultados, y costos subestimados o sobreestimados por ejemplo. Son situaciones que se pueden dar en una evaluación *ex ante* que nos colocan en la frontera entre evaluación y auditoría.

Evaluación ex ante

Situaciones de responsabilización	Posibles comportamientos dolosos o corruptos
▪ Legitimidad del proyecto ▪ Adecuación al contexto ▪ Sentido de realidad (O & R) ▪ Anticipación de consecuencias ▪ Presupuesto ▪ Costo oportunidad	▪ Falseamiento de diagnóstico y participación social ▪ Objetivos y resultados sobre estimados / subestimados ▪ Costos sobreestimados / subestimados

Lo mismo podemos ver para casos de evaluación intermedia, por ejemplo, como sucede con la discrepancia entre lo avanzado y lo programado, y el ocultamiento de estas, etc.

Evaluación intermedia

Situaciones de responsabilización	Posibles comportamientos dolosos o corruptos
▪ Discrepancia entre lo avanzado y lo programado: Resultados, Productos, Actividades Ejecución presupuestal ▪ Cambios internos que afectan el Pyto ▪ Fallas en la atención de cambios externos que afectan el Pyto ▪ Daños económicos y financieros ocasionados en la población. ▪ Distanciamiento e insatisfacción de la población.	▪ Ocultamiento de discrepancias entre lo avanzado y lo programado. ▪ Indebida ejecución presupuestal. ▪ Indicios de dolo y conflicto de intereses en contratación y pago por productos y servicios. ▪ Prácticas discriminatorias al interior del proyecto y en la relación con la población.

Casos similares se pueden dar en el campo de la evaluación de término y la evaluación de impacto.

Evaluación de término

Situaciones de responsabilización	Posibles comportamientos dolosos o corruptos
▪ Resultados por debajo de metas ▪ Inefectividad de la intervención. ▪ Impactos negativos en condiciones de vida y organización de población. ▪ Frustración y desmotivación de la población con las acciones de desarrollo. ▪ Alto costo-efectividad / bajo costo-beneficio ▪ Costo de oportunidad negativo	▪ Ocultamiento de información relevante sobre nivel de logros ▪ Falseamiento de información del Pyto ▪ Influir sesgando la evaluación ▪ Condicionar al equipo evaluador con atenciones y promesas ▪ Preparar y condicionar a la población, hacia un sesgo positivo

Evaluación de impacto

Situaciones de responsabilización	Posibles comportamientos dolosos o corruptos
▪ Cambios no lograron sostenibilidad. ▪ Regresión a patrones de comportamiento usuales o tradicionales. ▪ Empeoramiento de condiciones de vida.	

En los informes de evaluación, podemos distinguir entre los informes técnicos y los informes sociales. Los primeros normalmente son solicitados por las agencias que nos han contratado y usualmente nos piden el informe a base de un conjunto de metodologías, un conjunto de evidencias; los segundos, implican ciertos niveles de lectura social y más bien tendrían que estar dirigidos a una comprensión de lo que ha ocurrido a un nivel más ciudadano, general, de la población. Entonces, habría que distinguir entre ambos y tomar en cuenta la responsabilidad en la emisión de los informes y sus alcances, y ver si hay comportamientos dolosos o sesgados, es decir, maquillaje de datos, y si hay incumplimiento de los compromisos de Gobierno Abierto y transparencia.

Informes de evaluación

	Situaciones de responsabilización	Posibles comportamientos dolosos o corruptos
TEC	▪ Confuso, conclusiones sin evidencias , sin información de metodología aplicada. ▪ Mantenido en reserva, sin acceso a la comunidad del desarrollo y público interesado.	▪ Intencionalmente sesgado, con resultados que no corresponden a la realidad. ▪ Incumplimiento con el compromiso de gobierno abierto y transparencia.
SOC	▪ No se atiende la necesidad de difundir un Informe social que responda a los intereses de la población y del público en general.	Idem.

Para terminar, quisiera presentar un breve esquema que recogí de Mark Moore en el que se presentan tres elementos importantes. Al centro se ve lo que significa dar cuenta del aporte a la creación de valor público, en el sentido de lo que estamos generando como proceso y bienestar de desarrollo, de cambio de relaciones sociales. Una evaluación que da cuenta en estos campos ayuda a pensar mejor, a visualizar mejor y seguir creando elementos de valor público. A medida que vamos avanzando en ese campo obtenemos mayor legitimidad y apoyo para el desarrollo de nuevos proyectos, políticas y programas desde el punto de vista de quienes actúan y desarrollan los trabajos de inversión y su ejecución, así como una mayor capacidad operacional desde el punto de vista de aprendizajes y alertas que va generando esta forma de evaluar e informar los procesos de desarrollo.

Estos algunos aportes que quería compartir en el marco de esta reflexión y que seguramente iremos trabajando más adelante. Los aportes que ustedes tengan

seguramente darán nuevos insumos para seguir revisando y elaborando este trabajo. Muchas gracias por su amable atención.

BLOQUE (1) COMENTARIOS A LA EXPOSICIÓN

MARGARITA ANDRADE

Margarita Andrade es ecuatoriana, consultora y economista graduada en Brasil con postgrado en Finanzas en el Reino Unido y Administración Pública en Estados Unidos. Ha trabajado diez años como funcionaria de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en Austria y Estados Unidos, donde fue responsable de establecer el diálogo político con el Congreso de Estados Unidos, el BID y el Banco Mundial. Ha sido consultora del Banco Mundial, el BID, USAID y otros organismos en temas relacionados a las reformas del Estado y a las finanzas públicas, tanto en América Latina como recientemente en África. Ha sido funcionaria del Departamento de Estado de Estados Unidos en calidad de especialista económica. En Ecuador se ha desempeñado como funcionaria del poder ejecutivo y legislativo, así como asesora en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Actualmente es asesora de la Asamblea Nacional de Ecuador.

Muchas gracias por esta oportunidad de conversar con ustedes. Quisiera en primer lugar agradecer a Luis Soberón por su excelente presentación y por el documento que nos ha permitido aquí, en Ecuador, conversar sobre estos temas de una manera estructurada en un momento tan crítico. En el caso de Ecuador, el documento es muy relevante en este momento, porque estamos atravesando una crisis política y económica que es el reflejo de diez años de captura del Estado y mal manejo económico.

El documento ha sido muy ilustrativo, sobre todo para relevar el tema de que los países donde el índice de desarrollo democrático es más alto también tienen menor índice de corrupción. Esta es para mí la mejor de las coincidencias y a la vez el resultado más halagador. Al mismo tiempo, es el reto más difícil de cumplir; es decir, si queremos en nuestros países reducir el índice de corrupción, ¿cómo impulsamos ese desarrollo democrático? A la vez, el documento nos da muchas luces sobre el impacto de la

corrupción en la estabilidad y la seguridad y eso me ha causado preocupación porque países que están completamente capturados por la corrupción sistémica como el Ecuador a su vez atraviesan una fase de inestabilidad e inseguridad muy difícil de cuantificar. Es muy difícil en este momento vislumbrar las consecuencias de la inseguridad y la inestabilidad. En Ecuador estamos viviendo una situación perversa, porque se ha deslegitimado el control y la evaluación a la luz de la evidencia de que el ente de control estuvo totalmente involucrado en viabilizar la corrupción de las contratistas brasileras y de otro tipo de contratos petroleros. Eso es perverso, porque Ecuador pasó incluso una enmienda constitucional donde se le prohíbe a la Contraloría realizar control de gestión.

El documento de Luis Soberón pone en cuestión cómo pasar de una evaluación de nivel micro a una de nivel macro. Nos enfrentamos ahora a una situación política e institucional en la que se han deslegitimado, desdibujado y desvirtuado todos los mecanismos que tenía esta sociedad para evaluar y controlar, y al momento existe gran escepticismo por parte de la población, de la sociedad civil e incluso de los mismos legisladores sobre las virtudes de la evaluación y el control. En estos momentos tenemos que volver a posicionar el tema de la evaluación en la agenda política y en la agenda pública.

En esa situación, el documento de Luis Soberón nos ha permitido constatar una vez más la coincidencia que existe entre los países que tienen una situación de desarrollo democrático alto y a la vez un bajo índice de corrupción. La pregunta que surge es si deberíamos concentrarnos en fortalecer la democracia y los valores democráticos para, por esa vía, tratar de incidir en la rendición de cuentas en lo que a corrupción se refiere; o, por el contrario, qué otra manera propondrían ustedes para fortalecer el desarrollo democrático y por esa vía reducir los índices de corrupción, inestabilidad e inseguridad. Muchas gracias.

Bloque (2)

"Medidas esenciales para instituir la evaluación en las políticas públicas y el rol de la sociedad civil frente a la corrupción".

BYRON REAL

Ecuatoriano. Asesor de la Asamblea Nacional de Ecuador y consultor de la Red Ecuatoriana de Evaluación-EvaluEC.

Mis primeras palabras son de felicitación a Luis Soberón por este documento, que es realmente una propuesta para iniciar un debate sobre un problema globalizante, más aún en el caso de los países de la región. Nos encontramos profundamente vinculados en este tema, particularmente en el caso Odebrecht. En mi comentario voy a concentrarme en tres aspectos. El primero de ellos es el considerar que la evaluación y el monitoreo son un conjunto metodológico que se encuentra razonablemente desarrollado a nivel mundial. El desafío que tenemos en este momento es introducir esta metodología, esta técnica, en la dinámica de la gestión pública: cómo entramos en la gestión de esa dinámica fuertemente estructurada como es el gobierno de nuestros países. Margarita ha manifestado en líneas generales la problemática que existe en el Ecuador, en donde el gobierno se ha encargado de desmantelar muchos de los dispositivos que existen. Es cierto que tenemos una ley de transparencia, leyes que aseguran que se entregue información a la ciudadanía, etc., pero el sistema político se ha encargado de escamotearlo. El primer desafío es cómo logramos romper esas barreras.

El segundo desafío es el de promover, fortalecer y normalizar los mecanismos evaluativos orientados específicamente a la lucha anticorrupción; es decir, establecer una técnica evaluatoria que tenga esa finalidad: saber cómo realizar el ejercicio evaluativo para que los proyectos, los programas e incluso las políticas sean evaluados de una manera que, primero, permita identificar si están cumpliendo los objetivos para los cuales fueron establecidos y, en segundo lugar, si no están perjudicando a los bienes públicos y a los objetivos para los que fueron creados, porque corrupción no es

solamente escamotear los fondos públicos, sino escamotear los objetivos para los cuales un programa o proyecto estuvieron destinados y llevarlos a otras finalidades.

Y finalmente, el tercer desafío es el de institucionalizar estos mecanismos de evaluación orientados a la transparencia y la lucha anticorrupción, y sistematizarlos en un ámbito internacional. Así, recuerdo por ejemplo algunos estudios de impacto ambiental que antes de la Cumbre de Río de Janeiro no se encontraban estandarizados. Cada país los aceptaba con diferente intensidad, unos lo aceptaban plenamente, otros lo consideraban obstáculo para el desarrollo, etc. Los evaluadores de la región tenemos el desafío de estandarizar métodos y procedimientos a nivel de cada país y que estos sean aprobados internacionalmente, de tal manera que la evaluación, la transparencia y la lucha anticorrupción no sean mecanismos aislados en cada país. Los diferentes deben países hablar el mismo idioma a través de convenios internacionales o instrumentos internacionales para que esta temática se vea robustecida.

JOSEFINA HUAMÁN

Peruana. Secretaria Ejecutiva de la Asociación Nacional de Centros de Investigación y Promoción Social del Perú (ANC).

En primer lugar, quisiera agradecer a EvalPerú por la oportunidad de compartir este documento tan actual, tan interesante, y que empata con las preocupaciones y el trabajo que venimos desarrollando en el Perú en la Asociación Nacional de Centros. Dividiré mis comentarios en dos partes. La primera se refiere al vínculo entre democracia, transparencia y rendición de cuentas; la segunda tiene que ver con la evaluación.

Como introducción, tendría que decir que nuestra institución se rige por los principios de Estambul desde el 2010. De los ocho principios, especialmente hay uno, el quinto, que tiene que ver con rendición de cuentas, así como lo planteado en Usal en 2011 y aprobado por el Estado peruano sobre Gobierno Abierto y en el último año el estándar internacional de sociedad civil sobre rendición de cuentas. En ese marco, y teniendo en cuenta lo planteado por Luis Soberón, quería plantear lo siguiente.

En una primera parte, en lo referente al vínculo para que exista transparencia y rendición de cuenta del Estado a sus ciudadanos, hay condiciones que creo están en proceso de construcción todavía, por lo menos, en el Perú. Uno de ellos es el promover una ciudadanía activa. Y eso pasa porque quien gobierna, tanto a nivel nacional como regional y local, tenga la responsabilidad y asuma que es un derecho de la sociedad civil hacer vigilancia a su Estado.

Eso choca en nuestro país con diversas tendencias: una histórica, la del Estado oligárquico y autoritario, que dejó de ser lo primero pero sigue siendo lo segundo. En segundo lugar, ese Estado tiene un sesgo tecnocrático: solo el que sabe puede hacer las cosas bien y los demás ciudadanos no tienen capacidad de hacer control a su propio Estado. Esto es contradictorio, ya que el Perú tiene desde 2001 mecanismos de participación ciudadana que podrían ser mecanismos de rendición de cuentas. Uno es el Acuerdo Nacional formado por el gobierno de ese momento, la sociedad civil y los empresarios, y otra el espacio de concertación entre el Estado y sociedad civil a través de la Mesa de Concertación de la Lucha contra la Pobreza. También desde 2001 nos rige una ley que es la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establecía que cada sector del Estado debería tener un consejo de participación ciudadana.

Sin embargo, esta tensión entre una historia de gobiernos oligárquicos y autoritarios, ahora tecnocráticos, y por otra parte los esfuerzos de espacios de participación donde se podría hacer, por ejemplo, el seguimiento al presupuesto de la república, hoy ha llegado a un momento de tensión, porque son espacios que no son vinculantes. Además, durante el gobierno de Alan García, a partir de 2007, esta Ley Orgánica del Poder Ejecutivo desdeñó estos espacios que se establecían entre cada sector del Estado y la población. Muchos de los sectores conservan esos espacios; sin embargo, hay un cansancio de la sociedad civil porque esos espacios no son vinculantes. El esfuerzo político, organizativo, técnico de la sociedad civil en diversos sectores no llega a transformar algunas de las políticas públicas ni a hacer vigilancia a la aplicación de otras, a establecer nuevas, y a pesar de la existencia de estos diversos espacios se ha generado o descubierto que había gran corrupción. Entonces, creo que estamos en un momento crítico, muy crítico, de una experiencia participativa sin mucho éxito de un

Estado, hoy Estado tecnocrático-autoritario en crisis económica y de desaceleramiento económico.

El segundo punto en relación a este primero es que, como bien dice el documento de Luis Soberón, el Perú como Estado formó parte de la Alianza para el Gobierno Abierto y tres organismos no gubernamentales forman parte del espacio de articulación. También es cierto que esta sociedad civil fue muy activa en establecer el plan de Gobierno Abierto en Perú; sin embargo, este plan no funciona, este grupo de sociedad civil hizo una serie de recomendaciones para generar una gran instancia que garantizara la transparencia del Estado, la transparencia pública. Sus planteamientos, su trabajo en esa línea, no prosperaron y hoy tenemos al ministerio de Justicia como una instancia sin mayor capacidad de hacer la transparencia. Creo que pensar este vínculo entre democracia, transparencia y rendición de cuentas para evitar la corrupción nos remite a repensar mejor el tipo de Estado que hemos construido en la región y esas dificultades que tienen las élites políticas, económicas y tecnocráticas de aceptar la idea de que es un derecho de la ciudadanía la participación para la vigilancia, rendir cuentas al Estado. Creo que no tienen una apertura para que, en este momento, sea posible hacer evaluaciones con participación de la sociedad civil; entonces, tenemos que pensar la calidad de nuestra democracia.

Un segundo punto, que veo un poco más crítico y que me encantaría quizás discutir en este grupo, es que no veo tan claro el vínculo entre evaluación y transparencia y rendición de cuentas por parte del Estado hacia sus ciudadanos, porque la metodología de la evaluación tiene que ver con la pertinencia, eficacia y sostenibilidad, y la eficiencia se remite más al seguimiento a proyectos pero menos, me parece, al diseño, aplicación y seguimiento a políticas o a programas públicos. Por ejemplo, cómo evaluamos la disminución o el aumento de la pobreza. Lo digo con conocimiento de causa, porque estoy en el ejecutivo de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Lamentablemente, la metodología con la que se mide la pobreza es una metodología hecha por técnicos y con poca apertura a lo que ahora recién se llama la multidimensionalidad de la pobreza, cuando este tema fue planteado teóricamente por la sociedad civil hace quince años. Desde el Estado se han establecido los instrumentos para la focalización de los servicios públicos, que deben ser universales, pero la

sociedad civil no ha sido tomada en cuenta para su valoración. Y no lo digo solo de una sociedad civil ilustrada, capacitada, sino de las organizaciones sociales de base.

Y ahí voy al último punto de esto segundo y es que, sea para la evaluación, o sea para ver otros instrumentos, tenemos que fortalecer la sociedad civil. Creo que la participación de la sociedad civil no debe ser solo la participación de los notables. Por ejemplo, Transparencia Perú, Transparencia Internacional, tiene en nuestro ex embajador Wagner un abanderado, lo cual nos parece muy bien. Sin embargo, habría que ver hasta qué punto estas instituciones están vinculadas a los niveles regionales y locales, a organizaciones sociales de trabajadores, de campesinos, mujeres, de adultos mayores, de adolescentes, de jóvenes que aspiran a hacer una mayor evaluación de las políticas públicas, así como también están dispuestas a hacer revisiones de cuentas de lo que ellos hacen. Creo que hay un tema abierto, que no se ha cerrado el vínculo entre evaluación, democracia, transparencia, rendición de cuentas y, por supuesto, corrupción. Gracias por la oportunidad y creo que podemos seguir reuniéndonos para discutir eso.

PREGUNTAS DE LOS PARTICIPANTES

- "En nuestra sociedad costarricense, las personas no se ven como protagonistas de solicitantes de cuentas al Estado. No hay una cultura de rendición de cuentas a la sociedad civil".
- "Hay que fortalecer a la sociedad civil argumentando que es parte de la educación y gestión de conocimiento. Urge trabajar como evaluadores en el fortalecimiento y visibilización de las instituciones públicas".
- "Los líderes de las organizaciones sociales no conocen los pactos federativos, no conocen con claridad el papel de las organizaciones de la sociedad civil".
- "¿La evaluación solo funciona en el capitalismo?"

RÉPLICA DE LUIS SOBERÓN

Con esta conversación estamos abriendo un conjunto de interrogantes y temas desde la perspectiva del rol de las organizaciones de evaluación, que básicamente han sido nuestro punto de referencia, aunque obviamente podemos extenderlo más ampliamente, en general, a la sociedad civil en relación con el Estado de manera importante. El tratamiento de la evaluación y cómo la evaluación se conecta con la democracia es un tema que ha sido planteado inicialmente por Alejandro Bardales. Tenemos también lo que planteó Josefina Huamán. Quizá la principal dificultad que tenemos en la práctica de la evaluación es que ha tendido a estar enfocada principalmente en proyectos y tal vez en algunos programas. Poco se ha trabajado, desde la evaluación, la parte de políticas de manera más amplia. Hemos llegado a la política a través de los programas y proyectos, pero no de manera más consistente, que es donde nos enlazamos, por decirlo así, con los aspectos más macro. Urge trabajar más. Es posible que las oportunidades de trabajar en la evaluación de políticas no sean tan grandes como la oportunidad de trabajar en la evaluación de proyectos. Para eso lo que se requiere, probablemente, es un mayor trabajo desde la propia sociedad civil, que asume y se plantea enfocar el tratamiento de las políticas. Entonces, yo creo que hay temas que debemos trabajar y enlazar y de repente se pueden propiciar procesos para exigir que las políticas públicas puedan ser evaluadas de manera más consistente.

La segunda cosa es que efectivamente las demandas que tenemos desde la sociedad civil poco llegan realmente a los niveles de gobierno. Entonces estamos trabajando con puntos de intermedios, pero también hay poca voluntad desde el lado de los gobiernos para responder a los ciudadanos. La dificultad tan grande que hemos encontrado, por ejemplo, en la aplicación de la consulta y la información para la toma de decisiones, es bien grande, y eso indica las tensiones que hay entre el apresuramiento entre los gobiernos para sacar adelante tal o cual inversión sin tener en cuenta suficientemente el debate, la discusión, en una mesa entre los intereses y derechos de los pueblos, etc. Creo que allá hay un tema importante.

La otra cosa es que existe una situación muy compleja, tal como lo ha planteado muy bien Josefina Huamán, entre avances que hacemos en el discurso político democrático y la vinculación que nos hacemos como países a diferentes convenciones

internacionales. Pero hay muy poco cambio en cuanto a la convicción de lo que podríamos llamar las creencias democráticas; por lo tanto, existen dificultades para que esos acuerdos nacionales se traduzcan realmente en políticas concretas y en un empoderamiento de los ciudadanos. Este es un tema que tendremos que trabajar de manera muy seria. En otros países esto alcanza, como decía muy bien Margarita, incluso los procesos en los que se hace un desmantelamiento de los sistemas que podrían muy bien permitir el control. La evaluación, con diferentes variaciones en cuanto a los países, es una cuestión fundamental para la construcción del fortalecimiento de la sociedad civil; de ese modo se pueden aplicar las exigencias y ejercer los derechos. Desde el campo de la práctica de la evaluación profesional, necesitamos ser mucho más sensibles, estar mucho más alertas a los diferentes aspectos que relacionan los procesos de la implementación entre las políticas y programas, y los procesos que conducen a situaciones de corrupción dentro de un campo de trabajo mucho más amplio y más sistémico en el cual definitivamente podamos trabajar en coordinación, en alianzas, en procesos mucho más colectivos de clarificación.

Estoy de acuerdo con la idea de sistematizar instrumentos y llevarlos a nivel internacional, pero el problema siempre será cómo logramos su aplicación efectiva y su sostenimiento en nuestros medios. Creo que lo que tenemos que seguir es indagando, concretando, pero también estableciendo puentes entre diferentes organizaciones para ir avanzando en la formulación de propuestas y en la incidencia política. Esas son las cosas que tendría que decir por ahora. Les agradezco por sus comentarios.

CLAUSURA DE CLEMENCIA VELA, COORDINADORA DE LA RED ECUATORIANA DE EVALUACIÓN (EvaluEC)

En primer lugar, en nombre de las redes peruana y ecuatoriana de evaluación, quisiera agradecer a los panelistas porque han hecho unas brillantes exposiciones y nos han hecho reflexionar sobre ese tema tan importante para todos, que nos afecta como ciudadanos y como evaluadores. Si consideramos que la corrupción en realidad es casi como una enfermedad que nos está afectando a todos en ese sentido. También quisiera agradecer a los participantes porque los expositores y los oyentes somos personas que hemos tenido bastante interés, y eso nos abre una puerta para seguir este diálogo a futuro.

Organizamos este foro con EvalPerú porque los ciudadanos y los evaluadores siempre tenemos la pregunta sobre qué podemos hacer frente a la corrupción, ya que nos afecta a todos. ¿Cómo podemos aportar a nuestras sociedades y países para lograr un desarrollo sostenible basado en el derecho, la justicia y la equidad? Creo que este espacio de reflexión nos ha dado muchas luces sobre cómo podemos participar más activamente como evaluadores. Asimismo ha incrementado nuestro conocimiento en el tema.

También se han puntualizado retos que tenemos por delante. Necesitamos explorar otros ámbitos y preguntas de mayor nivel. Haré dos preguntas. A nivel de los ciudadanos queremos entender un poco mejor la misma cultura ciudadana que permite los procesos de corrupción. ¿Cuáles son las características culturales que permiten la corrupción o nos limitan a poder luchar contra ella? ¿Cómo podemos, en otras palabras, empoderar a la ciudadanía para luchar contra la corrupción?

La segunda pregunta es más a nivel general, político, y se relaciona al hecho de que en los últimos meses se habla mucho de la corrupción, pero nos preguntamos si la corrupción no es sino el síntoma de la enfermedad. Tal vez nos están distrayendo la atención simplemente con eso. Los evaluadores tenemos las herramientas y podemos llegar a descifrar aspectos medulares de las causas de esta enfermedad y tal vez proponer caminos de curación. En efecto, constantemente se están evidenciando

elementos que nos permitirían asumir que muchos de los aspectos de la corrupción no son sino parte de una agenda internacional que no solo afecta a toda la región sino posiblemente también a Estados Unidos, que sería el blanco final.

Así, al concluir este foro con muchas respuestas, pero también con muchos retos, les manifestamos el interés que tenemos en armar otros foros similares en el futuro. Creemos que luchar contra la corrupción no es fácil y que tal vez luchar solos es poco eficiente. Tal vez usando esta tecnología haya mejoras a futuro y podamos tender lazos que nos permitan aunar esfuerzos por un real desarrollo sostenible basado en el Derecho. Creemos que mediante el intercambio y el enriquecimiento mutuo podemos crecer armónicamente y establecer criterios de inclusión, equidad y justicia, no solo como latinoamericanos sino como continente, olvidándonos de las barreras norte-sur, comprendiendo que nos necesitamos mutuamente. De esta manera cerramos este evento, esperando haya sido de mutuo interés, y extendiéndoles la invitación de participar en el futuro intercambiando nuestras ideas y experiencias. Gracias.

Despedida por parte de la facilitadora del evento, Susana Guevara.

Muchas gracias a todos. El próximo seminario virtual tiene como tema la agenda global de evaluación y cómo nuestros países están construyendo un seguimiento sobre evaluación y desarrollo sostenible.