

Semana de la Evaluación gLOCAL 2020



La Paz, Bolivia
Junio, 2020

Semana de la Evaluación gLOCAL (EVAL2020)

1. Antecedentes

En el marco de la Semana de la Evaluación gLocal (EVAL2020), un esfuerzo conjunto de los Centros de la Iniciativa CLEAR y sus socios para difundir la experiencia latinoamericana en los cinco continentes, que este 2020 tendrá lugar entre el lunes 1ro al viernes 5 de junio de 2020.

EVAL2020 es un punto de encuentro en el que participan el sector público, la sociedad civil y la comunidad académica en la organización de diferentes actividades, con el fin de generar espacios de reflexión y discusión sobre el monitoreo y evaluación de programas públicos. Sus objetivos son generar espacios plurales de interacción de diferentes actores decisivos en la construcción y evaluación de políticas públicas; y promover el uso de la evaluación en las políticas y los programas públicos.

2. Contexto

Las políticas públicas son un conjunto de objetivos, decisiones y actividades que lleva a cabo un gobierno para resolver una serie de necesidades detectadas en un territorio. Una política pública se presenta como un conjunto de actividades que nacen a través de una decisión política por parte de una autoridad pública.



El desarrollo de una política pública se establece en varias etapas que configuran un ciclo. Las fases del ciclo de una política pública están estrechamente relacionadas existiendo una alta dependencia entre ellas. El ciclo, como en cualquier sistema, se cierra con un proceso de retroalimentación, no acaba con la evaluación de resultados, ya que ésta puede dar lugar a una nueva detección de problemas.

Sin embargo, comúnmente se confunde el análisis con la evaluación de políticas públicas, dos conceptos cuya diferencia fundamental estriba en que la evaluación es más descriptiva debido a que se debe demostrar qué fue lo que sucedió, por tanto, tiene una visión retrospectiva.

El análisis, en cambio, va más allá y a partir de la evaluación intenta explicar por qué se dieron los hechos en tal o cual sentido. En términos generales, es posible aseverar que se

evalúa fundamentalmente para proceder al análisis¹. En consecuencia, cuando se analiza una política pública –además de tener en cuenta los distintos momentos que saca a flote la evaluación– es necesario, también, observar cuáles son los principales y más destacados principios rectores, aquellos factores directivos y los elementos regentes más importantes que inciden permanentemente sobre ella.

Teniendo en mente este discernimiento conceptual, partiendo de la dinámica de la planificación de las políticas públicas y contextualizando en la realidad boliviana, que establece como prioridades nacionales el cumplimiento del Plan de Desarrollo Económico y Social (PEDES) 2016 – 2020 y la Agenda Patriótica 2025 –aún vigentes– en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), todas ellas políticas que se centran en la máxima del “Vivir Bien” como un objetivo orientador del desarrollo sostenible armonizado con los saberes ancestrales e idiosincrasias locales.

Es importante destacar los avances en el proceso de la implementación de los ODS en las políticas públicas nacionales, haciendo énfasis en el alineamiento explícito del Gobierno Nacional de los 13 pilares del PDES con los 17 ODS y respectivas metas; la Agenda ODS para el Municipio de La Paz del GAMLP materializando alineamiento del GAMLP; el acompañamiento del PNUD como catalizador y facilitador del proceso; el monitoreo de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN, por sus siglas en inglés), entre otros esfuerzos de ONGs al incorporar las respectivas metas de acuerdo a sus ámbitos temáticos de trabajo.

De esta manera, el compromiso con los ODS asumido por el Gobierno boliviano en el 2015, implica no tan solo el involucramiento de los gobiernos, el sector público en sus diferentes niveles de gestión, sino también de las instituciones privadas, la sociedad civil, la academia y otros; entornos donde es posible el diseño e instauración de políticas públicas que armonicen los diferentes enfoques. La evaluación de las políticas adoptadas considerando como finalidad el logro de las metas de los ODS, tiene una especial relevancia de cara no sólo al cumplimiento de los compromisos asumidos sino además un aporte al desarrollo mundial.

A cinco años de acordados entre las naciones–en el marco de la denominada nueva agenda de desarrollo sostenible– los 17 ODS con sus metas específicas a alcanzarse hasta el 2030, se hace necesaria una revisión y ajustes en función de las condiciones que deparará la situación global post pandemia, además de un estudio sobre la gobernanza de los ODS como marco analítico para el monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Reflexión de alta pertinencia en el actual contexto de crisis por la pandemia del COVID-19 y sus implicancias en el planeta.

Este análisis busca contribuir –a partir de un conjunto de preguntas motivadoras– a conocer las estrategias y gestión de la información y datos por partes de los gobiernos,

¹No es posible realizar un análisis de políticas si no se cuenta con una evaluación previa, que sirva de línea base para fundamentar las afirmaciones. Se puede especular, lo cual también es válido, pero la especulación, de ninguna manera, es un análisis serio de políticas.

respecto a los ODS y su articulación/alineación con sus respectivas políticas públicas. Asimismo, indagar cómo participan e involucran de manera efectiva –además de los gobiernos– los diferentes actores para alcanzar las metas previstas: sector público, sector privado, sociedad civil y ciudadanía.

En este marco, se plantea el desafío de presentar metodologías de evaluación de las políticas públicas y una propuesta estandarización de medición de los logros, a fin de contar con un instrumento comparativo de las tendencias entre países, que además aporte a la evaluación de políticas públicas empleando a la gobernanza como un medio para la valoración sustantiva de éstas.

3. Gobernanza ODS para la Evaluación de Políticas Públicas

Dado que la gobernanza es el proceso de toma de decisiones y el proceso por el que estas son implementadas, o no, el análisis de la gobernanza se centra en los actores, formales e informales, que están involucrados en el proceso de toma de decisiones y en su implementación, así como en las estructuras, formales e informales, que se han preparado para poder implementar las decisiones.

El gobierno es uno de los actores en la gobernanza. Los actores dependen del nivel de gobierno del que estemos hablando. En las zonas rurales, por ejemplo, los actores incluyen los dueños de las tierras, las asociaciones de campesinos, las cooperativas, ONGs, los institutos de investigación, los líderes religiosos, el ejército, etc.

A nivel nacional, además de los actores mencionados anteriormente, encontramos más actores como los medios de comunicación, lobbies, donantes internacionales, corporaciones multinacionales, etc. que tienen que ver en el proceso de toma de decisiones. Todos los actores, a excepción del gobierno y del ejército se clasifican como parte de la sociedad civil. En algunos países además de la sociedad civil, los grupos organizados de crimenes también influyen en el proceso de toma de decisiones, particularmente en las zonas rurales y a nivel nacional. Igualmente, respecto a las estructuras del gobierno, las formales, son un medio para que las decisiones se puedan implementar.

En este nivel, también existen estructuras informales durante el proceso de decisión, como los asesores informales. En las zonas urbanas, grupos organizados de crimen (mafias) pueden influir en la toma de decisiones. En algunas zonas rurales, poderosas familias locales pueden también ejercer mucha influencia en el proceso de toma de decisiones. Así pues, el proceso de toma de decisiones informal es normalmente el resultado de haber practicado la corrupción, o bien, conduce a la corrupción.

El buen gobierno tiene 8 características principales: Participación / Legalidad / Transparencia / Responsabilidad / Consenso / Equidad / Eficacia y Eficiencia / Sensibilidad. El buen gobierno asegura que la corrupción es mínima, durante el proceso de la toma de decisiones tiene en cuenta a la minoría y sus peticiones, así como a la voz de los más desfavorecidos. También trabaja para las necesidades presentes y futuras de la sociedad.

A nivel subnacional es importante considerar otros aspectos además de la gobernanza, puesto que, de acuerdo con la configuración de cada Estado; es decir, según la estructura política (federal, centralizada, autonómica, etc.) y las competencias de cada nivel subnacional derivadas de la estructura política.

Así se plantea una escala de evaluación de gobernanza inicial que parte de la siguiente tabla, donde se relaciona el nivel de administración pública, el mecanismo, el componente y la implementación con las metas de los ODS.

Escala de evaluación de la gobernanza en la implementación de los ODS

ESTRUCTURA GENERAL			
NIVEL DE GOBERNANZA	MECANISMO DE GOBERNANZA	COMPONENTE DE GOBERNANZA	GRADO DE IMPLEMENTACIÓN
GOBIERNO CENTRAL (C)/GOBIERNO SUBNACIONAL (S)	Institucionalización	C1. Proceso de institucionalización e internalización	3 Optimizado 2 en desarrollo 1 En formación 0 No implementado
		C2. Involucramiento del gobierno en la Agenda 2030	
	Estrategia	C3. Planificación estratégica: Plan nacional de largo plazo	
		C4. Planificación estratégica: Plan nacional de mediano plazo	
		C5. Prevención y tratamiento de riesgos	
	Coordinación	C6. Articulación política	
		C7. Coordinación de políticas públicas	
	Supervisión	C8. Estrategia de monitoreo y evaluación nacional	
		C9. Indicadores nacionales	
	Transparencia	C10. Sensibilización de la Agenda 2030 en el país	
		C11. Informe nacional	
META ODS (M)	Internalización	M1. Alineación entre políticas públicas	
	Coordinación y transversalidad	M2. Coordinación horizontal de la meta	
	Monitoreo integrado	M3. Monitoreo y evaluación	
	Transparencia y participación	M4. Mecanismos de participación social	

Partiendo de esta primera aproximación para analizar el logro de las políticas públicas a nivel nacional, se pretende posicionar en el ideal imaginario de los investigadores, sociedad civil y operadores de política pública, la necesidad de contar con datos –idealmente abiertos– estandarizados para el ejercicio pleno de la gobernanza en ODS, y de esta manera, poder realizar el seguimiento y monitoreo de los logros alcanzados. Esta necesidad se eleva tras la consideración de que la disponibilidad de datos para los ODS es variada y cada país realiza mediciones de los avances en cuanto a las metas con diferentes indicadores, comúnmente en función a la información de la cual se dispone.

En este sentido, son valiosos los aportes de la CEPAL para el logro de metodologías armonizadas e indicadores estandarizados de variables macroeconómicas y sociales, sin embargo, a pesar de ello, aun estamos lejos de contar con indicadores plenamente comparables entre los países, donde las brechas más importantes se sitúan entre los países desarrollados y en desarrollo.

Por citar algunos ejemplos:

En Asia y el Pacífico se alcanzaron 25% de las metas, en Egipto el 45%; en 2018 México publicó 64 de 232 indicadores globales acordados, mientras que Camerún solo 34% de los 217 indicadores globales, Rusia reportó un avance del 67% de 90 metas que están incluidas en su Plan de gobierno.

Pero ¿qué sabemos de cómo fueron calculados los avances? ¿son realmente comparables? ¿cuál fue la línea base? ¿cómo se gestionan? O simplemente, al ser consideradas solo algunas metas, ¿qué connotación tiene esto en el progreso de los ODS a nivel mundial?

Al mismo tiempo, una mirada interna también nos cuestiona acerca de cómo se gestionan estas metas de ODS, cuando las demandas nacionales observadas a través de los planes y programas a veces otorgan cifras que desconocen las acciones locales debido a que existe falta de coordinación y comunicación entre niveles. A su vez, muchas veces no se consideran las acciones temáticas, donde participan comúnmente organismos internacionales como Naciones Unidas o Banco Mundial.

¿Cómo obtener autoridad, responsabilidad y propiedad del monitoreo de los ODS?

- Liderazgo descendente.
- Liderazgo ascendente
- Los gobiernos deben ser responsables de los objetivos.
- Los gobiernos subnacionales pueden ser responsables de la generación de información y datos.

Los desafíos que nos proponen los ODS están relacionados precisamente con la mejora en la gestión pública, la consolidación de los sistemas estadísticos nacionales y subnacionales (donde muchas veces existen diferentes métricas). La Agenda 2030 es una oportunidad para crear una estrategia a nivel de país que refleje una priorización de políticas a largo plazo - más allá de los ciclos políticos, también es una oportunidad para fortalecer la coordinación entre niveles de gestión estatal y sus sistemas de información estadística.

4. Objetivos

General

Proponer un espacio de diálogo para el desarrollo de un instrumento de interpretación crítica y sistematización de las metodologías de evaluación de las políticas públicas implementadas en la última década, desde de la adhesión a la Agenda 2030.

Específicos

- Realizar de forma participativa un breve diagnóstico a manera de línea base para el estado de situación de la implementación de metodologías de medición de los ODS.
- Realizar un conversatorio virtual que integre a la red de evaluación de políticas públicas de Bolivia, la academia y la sociedad civil; para recoger las percepciones

sobre las diversas metodologías empleadas por cada institución, así como las lecciones aprendidas y sugerencias.

- Analizar la gobernanza como el marco analítico referencial para la evaluación de políticas públicas.

Actividades

- Presentar una metodología de evaluación de las políticas públicas en el marco de los ODS a nivel de gobierno subnacional (local), el Mandala de los ODS.
- Presentar la experiencia del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GMLP) en el alineamiento con la Agenda 2030 y las políticas públicas de competencia nacional.
- Dialogar sobre la necesidad de construir un índice estandarizado para medir y comparar la evolución de los ODS entre países, regiones e incluso al interior de cada país.
- Compartir experiencias.
- Analizar la disposición de los diferentes actores para la construcción redes y desarrollar conocimientos para el diseño de un índice global estandarizado de ODS.

5. Propuesta y metodología de trabajo

Para el desarrollo de la actividad, se propone la elaboración de un breve diagnóstico del estado de situación de las políticas públicas emparejadas a los 17 ODS y el estado de situación de la gobernanza en el país. Esta suerte de diagnóstico será una aproximación -a partir de nuestra percepción- del estado del arte en materia de evaluación de políticas públicas, también incluirá una serie de tópicos o preguntas motivacionales y reflexivas que orienten la discusión, que por citar algunas, hacemos una breve lista a continuación:

- ¿Qué están haciendo los países para abordar e implementar las brechas y desafíos encontrados en la alineación de las prioridades nacionales/subnacionales con los indicadores regional y global?
- Uso de datos administrativos para los ODS: ¿cuáles son las oportunidades?
- Uso de datos de encuestas de hogares para los ODS: ¿cuáles son los temas clave?
- Nuevas fuentes de datos para los ODS: ¿qué oportunidades existen?
- Mecanismos nacionales de monitoreo y presentación de datos: ¿qué podemos aprender?
- ¿Cómo pueden ayudar los organismos regionales?
- ¿Cómo pueden ayudar las organizaciones internacionales?

Se convocará a un conversatorio², a agentes institucionales clave en el proceso de evaluación, quienes, desde diferentes perspectivas, enriquecerán el análisis de las metodologías y el logro del éxito o fracaso de éstas, logrando la identificación de factores denominados “clave”, mismos que orientarán la jerarquización, que irá de lo normativo (el cómo debería ser) a lo positivo (cómo es en la realidad).

A la conclusión del conversatorio se elaborarán fichas de resumen provenientes del conversatorio para la elaboración de la sistematización, documento que será editado y preparado en formato digital con calidad de impresión.

El documento de sistematización será puesto a disposición de las alianzas logradas para el desarrollo de la actividad, así como de la Iniciativa CLEAR y sus socios.

Agenda del evento

Día 1

Jueves 4 de junio

09:00-09:30	Registro de participantes
09:30-09:45	Palabras de Bienvenida y explicación metodología
09:45-10:00	Presentación del diagnóstico
10:00-10:30	Presentación de la metodología del Mandala
10:30-11:00	Diálogo entre participantes
11:00-11:10	Reflexiones y conclusiones del día 1 (continuidad diálogo a través redes sociales e invitación para el día siguiente)

Día 2

Viernes 5 de junio

09:00-09:30	Registro de participantes
09:30-09:40	Palabras de Bienvenida
09:40- 09:50	Retos de la Gobernanza ODS: metodologías para el monitoreo y evaluación
09:50-10:10	La experiencia del GAMLP en el alineamiento y monitoreo con la Agenda ODS 2030 y las políticas públicas; retos a futuro. (Edgar Pacheco)
10:10-10:30	Diálogo entre participantes (abre el diálogo Roberto Carlos Espinoza de la Fundación Mayéutica con la experiencia de Córdoba)
10:30-10:45	Síntesis y conclusiones
10:45- 11:00	Próximos pasos y cierre del evento

6. Alianzas estratégicas tentativas y por establecerse

Establecidas:

- Centro de Estudios y Proyectos – CEP

²Este conversatorio tendrá lugar durante la Semana de la Evaluación, vale decir, entre el 1ro y 5 de junio.

- Fundación JIDESA
- Grupo ODS Internacional
- NOMASD (España)
- Fundación Mayéutica (Argentina)
- Red Iberoamericana de ODS
- Fundación de Estudios Sociales – FES (Ecuador)

Por establecerse:

- Ministerio de Planificación del Desarrollo
- REDMEBOL
- CEBEM
- Red de Municipios de Argentina
- Fundación FUNVUMIFROIN (Colombia)
- EvalYouth – Capítulo Bolivia

7. Resultados Esperados

El resultado de este ejercicio académico-metodológico será la motivación del diálogo y el intercambio de percepciones acerca de la necesidad de establecer herramientas e instrumentos de medición que sean comparables entre los países con la finalidad de establecer lecciones aprendidas. Además de ello se propone una discusión sobre el ODS 17, ya que las instituciones internacionales juegan un rol fundamental en la gobernanza y en el desarrollo de acervo de conocimiento.

ESTRUCTURA GENERAL			
NIVEL DE GOBERNANZA	MECANISMO DE GOBERNANZA	COMPONENTE DE GOBERNANZA	GRADO DE IMPLEMENTACIÓN
GOBIERNO CENTRAL (C)/GOBIERNO SUBNACIONAL (S)	Institucionalización	C1. Proceso de institucionalización e internalización	3 Optimizado 2 en desarrollo 1 En formación 0 No implementado
		C2. Involucramiento del gobierno en la Agenda 2030	
	Estrategia	C3. Planificación estratégica: Plan nacional de largo plazo	
		C4. Planificación estratégica: Plan nacional de mediano plazo	
		C5. Prevención y tratamiento de riesgos	
	Coordinación	C6. Articulación política	
		C7. Coordinación de políticas públicas	
	Supervisión	C8. Estrategia de monitoreo y evaluación nacional	
		C9. Indicadores nacionales	
	Transparencia	C10. Sensibilización de la Agenda 2030 en el país	
		C11. Informe nacional	
META ODS (M)	Internalización	M1. Alineación entre políticas públicas	
	Coodinación y transversalidad	M2. Coordinación horizontal de la meta	
	Monitoreo integrado	M3. Monitoreo y evaluación	
	Transparencia y participación	M4. Mecanismos de participación social	