



evaluamos para mejorar

Proyecto Evaluación de Programas Gubernamentales

INFORME DE AUTOEVALUACIÓN 2010-2011

PRESENTACIÓN DE SÍNTESIS A LA
AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL
USAID

Consultora Local:

Giovanna Guggiari

Asesoría:

Emma Rotondo

Equipo Técnico geAm:

Milciades Flecha, Carmen Romero,

Equipo de Apoyo:

Área de Comunicación del Programa

Natalia Ruiz Díaz, Adolf Sauer

Dirección Ejecutiva:

Jorge Abbate



Programa de Democracia
Calidad en la Gestión Pública



INTRODUCCIÓN

El Proyecto Evaluamos para Mejorar se enmarca en el **Programa de Democracia “Calidad en la Gestión Pública”**, una iniciativa que busca mejorar la efectividad de la gestión gubernamental, mediante la implementación de reformas en las instituciones públicas, para favorecer la gobernabilidad y la gobernanza en Paraguay.

Evaluamos para Mejorar es parte del componente **Apoyo a las Reformas Gerenciales de Gobierno**, que busca promover el desarrollo de prácticas y sistemas optimizados de gestión en la implementación de los programas gubernamentales, buscando la transparencia y eficiencia en la ejecución de las políticas. Este componente se orienta a:

- Apoyar en la construcción de capacidades institucionales para evaluar los programas del gobierno, a través del entrenamiento permanente y el ejercicio de la evaluación como herramienta de mejora.
- Colaborar en el diseño de agendas de gestión consensuadas que articulen la implementación de las políticas públicas.

El Ministerio de Hacienda a través de la Unidad de Economía Social (UES), con el apoyo de Gestión Ambiental (geAm) y a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID, implementan la iniciativa **“Evaluamos para Mejorar”** con el propósito de fortalecer las capacidades de evaluación de los programas públicos. El Proyecto pone énfasis en el fortalecimiento de las capacidades para la implementación de los programas públicos (fundamentalmente los emblemáticos) y en la instalación del Presupuesto por Resultados, para lo cual se articula con la Dirección General de Presupuesto (DGP) del Ministerio de Hacienda.

Apuesta a consolidar una cultura de la evaluación en las instituciones públicas y potenciar el involucramiento de la sociedad civil en la cogestión de las evaluaciones, control y participación en la rendición de cuentas para promover la transparencia.

El **Programa de Democracia “Calidad en la Gestión Pública”** prioriza el *enfoque de gobernanza colaborativa*. La colaboración requiere de una amplia participación de los referentes del gobierno en todos los niveles, así como de las organizaciones de la sociedad civil, para compartir información y traer diversidad a las perspectivas, para beneficio de la formulación de políticas, implementación y evaluación. Este proceso participativo es también fundamental para lograr consenso y legitimidad ⁽¹⁾.

Tres enfoques transversales son claves:

- **Gestión colaborativa:** promoción y participación de la sociedad civil, buenas prácticas de interacción ONG, entidades públicas y ente cooperante; y cultura de responsabilidad compartida entre la sociedad civil y el Estado para la institucionalización de los cambios.
- **Sostenibilidad:** desarrollo de la capacidad del funcionariado público; adopción de nuevas técnicas, procesos y normas en las instituciones públicas observando los factores del contexto

¹ Ver Convenio Cooperativo geAm y USAID.

técnicos y políticos, diferenciando los niveles de incidencia política (personal técnico y responsable político).

- **Género:** buenas prácticas de los mecanismos que favorecen la inclusión de género en el contexto institucional público tales como demostración de voluntad política para el cambio; formulación de normas y acciones específicas de intervención con equidad de género; desarrollo de instrumentos técnicos y metodológicos (normas, leyes, procedimientos internos y externos); innovaciones en estructuras administrativas y de gestión; sensibilización y capacitación; asignación de recursos; seguimiento y evaluación con indicadores en los sistemas internos.

El Programa desarrolla **dos estrategias** para lograr los resultados deseados. La primera, apoya los esfuerzos del gobierno para reforzar *la capacidad* de las personas y de las organizaciones públicas y privadas para lograr la institucionalización de los cambios mediante la asistencia técnica, capacitación, cursos, mentoría y articulación interinstitucional. La segunda, *incide sobre las políticas* para mejorar de gestión para la provisión de servicios públicos con calidad.

Tanto el enfoque general del programa, los enfoques transversales y las estrategias forman parte del objetivo de la autoevaluación del Proyecto “Evaluamos para Mejorar”, recogidas luego en las preguntas, con la idea de aportar con aprendizajes, conclusiones y recomendaciones desde la particularidad del componente.

OBJETIVO GENERAL DEL PROYECTO EpM

“Fortalecer las competencias en la gestión de programas públicos a través de la instalación de capacidades en sistemas de evaluación, como herramienta para la mejora”.

TABLA 1: Componentes, objetivos y actividades del Proyecto EpM

I. CAPACITACIÓN	II. EVALUACIÓN	III. DIFUSIÓN
OBJETIVO: Generar capacidades de evaluación en el sector público y privado, a través de la formación continua.	OBJETIVO: Apoyar la realización de experiencias concretas de evaluación, con el enfoque de presupuesto por resultados.	OBJETIVO: Difundir resultados del proceso como mecanismo de aprendizaje, replicabilidad y transparencia, acerca de la gestión de los programas públicos.
<p>1. Curso Modular sobre Evaluación y Talleres Complementarios: crear un marco de causalidad en los programas públicos, fundado en el presupuesto apoyando la investigación y sistematización de experiencias de programas públicos, preferentemente de la agenda social.</p> <p>2. Presupuesto por Resultados: asesoramiento y entrenamiento a los programas que serán evaluados en el</p>	<p>1. Evaluación de programas: por lo menos cuatro (4) experiencias de evaluación son implementadas en el marco de Presupuesto por Resultados (PpR).</p> <p>2. Sistemas de evaluación del gasto público: por lo menos dos (2) experiencias pilotos son desarrolladas en la implementación de sistemas evaluación de programas, en base a la metodología de Encuesta del</p>	<p>1. Red Paraguaya de Evaluación: Se fortalece la REPAE como espacio de debate, intercambio de experiencias y construcción de conocimiento.</p> <p>2. Publicación: por lo menos una (1) publicación de resultados de evaluaciones es difundida.</p> <p>3. Buenas prácticas: se promueve la premiación de las buenas prácticas en el proceso de evaluación.</p>

<p>2011, colaboración con los programas que serán evaluados en el 2012.</p> <p>3. Entrenamiento para la Elaboración de PETS - Encuestas de Monitoreo del Gasto Público: sensibilización para todos los programas, conocimiento y presentación de los PETS a los responsables y gestores; Ejercicio con los programas que efectivamente serán evaluados con la metodología PETS, diálogo con los responsables y gestores de los programas y planteamiento de demandas.</p> <p>4. Evaluación de Impacto: sensibilización para todos los programas, conocimiento y presentación a los responsables y gestores de las evaluaciones de impacto.</p>	<p>Monitoreo del Gasto Público (PETS).</p> <p>3. Evaluaciones rápidas pedagógicas: por lo menos tres (3) evaluaciones de programas son ejecutadas, como parte del proceso de capacitación (de contenido programático, de gestión o de transversalidad, de acuerdo a la demanda de los responsables de los programas) en el marco de la capacitación.</p> <p>4. Evaluaciones de impacto: por lo menos cinco (5) estudios de programas públicos son ejecutadas para constatar el impacto de los programas.</p>	<p>4. Seminarios: se realizan dos (2) seminarios internacionales.</p> <p>5. Catálogo: por lo menos un (1) catálogo de la oferta pública en cuanto a programas gubernamentales para gobiernos locales y la ciudadanía.</p>
--	--	---

La presente autoevaluación aborda el periodo de implementación de octubre de 2010 a diciembre de 2011 (14 meses). El propósito principal que persigue es conocer el *desempeño* del Proyecto en relación a tres elementos: resultados previstos, aprendizajes y recomendaciones.

La autoevaluación busca conocer el logro de los *resultados* previstos y a la vez propiciar el *aprendizaje* sobre lo que ha funcionado y por qué, así como establecer *conclusiones* y *recomendaciones* que sean útiles para tomar decisiones de los actores involucrados. Todo ello aportará a la rendición de cuentas respecto a los acuerdos establecidos en el convenio del programa al articular los resultados esperados con el *desempeño* finalmente logrado.

Los **objetivos específicos** de la autoevaluación son los siguientes:

- a. Valorar los principales resultados arribados por el proyecto, identificar las lecciones aprendidas y los desafíos pendientes según criterios de eficacia, relevancia y sostenibilidad de los cambios propuestos en cada componente, así como de la aplicación de los enfoques transversales del programa (gestión colaborativa; sostenibilidad; y género).
- b. Determinar los factores del contexto (condiciones internas y externas) que afectan en forma favorable y desfavorable las estrategias del programa como son los procesos de desarrollo de capacidades gubernamentales y de incidencia en políticas.
- c. Sistematizar buenas prácticas gubernamentales seleccionadas por actores involucrados para valorar los potenciales beneficios de la intervención sobre lo que ha funcionado o no y por qué, de acuerdo a los tres enfoques transversales del programa (gestión colaborativa; sostenibilidad; y género).

La autoevaluación es una herramienta de aplicación anual que tiene como objetivo valorar los principales resultados del Proyecto Evaluamos para Mejorar, reflexionar sobre el proceso y aportar una mirada crítica que permita reconocer los aprendizajes y las cuestiones a mejorar. *“La autoevaluación se*

*define como un estudio llevado a cabo por los que gestionan un programa o proyecto, o participan en él, o por los encargados del diseño y la ejecución de (parte de) una intervención de desarrollo. Como ocurre con cualquier evaluación, la autoevaluación se centra en el impacto y el desempeño generales, o en aspectos concretos de estos con la característica de que es realizada por los participantes, los beneficiarios u otros actores interesados”.*²

Niveles de análisis de la autoevaluación:

POR DIMENSIONES/EJES TRANSVERSALES:

GESTIÓN COLABORATIVA: promoción y participación de la sociedad civil, interacción y articulación entre ONG, entidades públicas y ente cooperante; cultura de responsabilidad compartida.

- **SOSTENIBILIDAD:** desarrollo de capacidades, adopción de nuevas técnicas, procesos y normas en las instituciones públicas observando los factores del contexto técnicos y políticos, diferenciando los niveles de incidencia política (personal técnico y responsable político).

- **GÉNERO:** mecanismos que favorecen la inclusión de género en el contexto institucional público tales como demostración de voluntad política para el cambio; formulación de normas y acciones específicas de intervención con equidad de género; desarrollo de instrumentos técnicos y metodológicos (normas, leyes, procedimientos internos y externos); innovaciones en estructuras administrativas y de gestión; sensibilización y capacitación; asignación de recursos; seguimiento y evaluación con indicadores en los sistemas internos.

Para sistematizar la experiencia se realizan entrevistas a actores claves, se organizan los datos contenidos en los informes trimestrales de gestión del proyecto y otros documentos, se discute en un taller las cuestiones que se requieren profundizar, buscando poner las voces de los diferentes actores, participantes de un proceso, para que se contrasten entre sí y produzcan un nuevo conocimiento, de manera que se pueda aprender desde la reflexión de las prácticas, a partir del disenso o el consenso.

Herramienta utilizada para la autoevaluación

La autoevaluación se enmarca en el **Plan de Monitoreo, Evaluación y Sistematización (PMES)** del Programa.

El proyecto ha construido una matriz de evaluación que es la herramienta donde se planifica qué se evaluará con qué técnicas, etc. El componente tiene su matriz de evaluación y el marco lógico que fue utilizado en el proceso de evaluación. Para esta autoevaluación se utilizaron, además, tres herramientas básicas para recoger información: revisión documental bibliográfica, entrevistas a actores claves y un taller multiactoral.

Fueron entrevistadas 17 actores claves entre contrapartes, beneficiarios directos de los cursos y beneficiarios institucionales, además de técnicos encargados del proyecto. Del Taller Multiactoral participaron 15 personas. Tanto los participantes del Taller como las entrevistas individuales, fueron seleccionados teniendo en cuenta la relevancia de su participación en el proceso de ejecución del

² “Breve guía. Conceptos clave en Seguimiento y Evaluación”. Preval 2006.

proyecto, como beneficiario, contraparte o ejecutor del mismo. Algunas de las entrevistas fueron registradas para el material audiovisual que acompaña al presente informe.

Se aclara que sólo se evalúa el Proyecto “Evaluamos para Mejorar” y no las instituciones con las que se trabaja. Además es importante dar cuenta que existen dos instrumentos de seguimiento y monitoreo del Proyecto Evaluamos para Mejorar. Por un lado, se tiene la matriz del *work plan*³ utilizada para rendir cuentas a la USAID trimestralmente, cuyos criterios e indicadores no solamente abordan lo que hace al Proyecto Evaluamos para Mejorar sino a todo Buen Gobierno y el programa Democracia, Calidad en la Gestión Pública. Complementariamente al *work plan* se utiliza el *performance monitoring plan* (PMP⁴), en el que constan las metas, por año fiscal, de cada resultado a lograr, organizado según componente y proyecto del Programa. Por otro lado, existe un Marco Lógico⁵ diseñado específicamente para el Proyecto Evaluamos para Mejorar el cual contiene objetivos e indicadores estructurados de manera diferente al *work plan* y al PMP. El Marco Lógico se utilizó para la evaluación del cumplimiento de los resultados comprometidos.

PRODUCTOS LOGRADOS

Se relatan los logros según los tres componentes del Proyecto (Capacitación, Evaluación y Difusión). En las entrevistas realizadas, en términos generales, se estima que se ha fortalecido la gestión por resultados y la formación de evaluadores capaces de llevar a cabo estudios evaluativos de programas públicos. Se valoró positivamente la metodología de “aprender-haciendo” y los contenidos de los módulos de capacitación. Varios testimonios valoran la integración de representantes de la sociedad civil y el sector público, sobre todo para emprender estudios en forma conjunta, lo cual ha facilitado el diálogo y la expresión de puntos de vista alrededor de un producto concreto. La tarea pendiente es el uso de las evaluaciones por parte de quienes toman decisiones, quizá procesos posteriores o en el marco de otras iniciativas se podría sensibilizar e involucrar con mayor intensidad a las autoridades para generar mayor compromiso de los actores, como verdaderos instrumentos de mejora y de rendición de cuentas.

Componente de CAPACITACIÓN

Para el desarrollo tanto de la capacitación como las evaluaciones se incorporó elementos innovadores como el enfoque de aprender-haciendo donde los contenidos de los módulos de capacitación fueron centrados en la práctica. Otro elemento innovador es la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, la plataforma Moodle, que sirvió de soporte y acompañamiento a los alumnos entre los módulos presenciales. Varios testimonios valoran la integración de representantes de la sociedad civil y el estado, sobre todo para emprender estudios en forma conjunta lo cual ha facilitado el diálogo y la expresión de puntos de vista alrededor de un producto concreto. Durante el desarrollo del curso se ha creado condiciones para que se creen productos concretos como los perfiles de evaluación y términos de referencia. Al final los módulos, se ha hecho un concurso para financiar las mejores propuestas, resultando seleccionadas 4.

³ Ver anexo

⁴ Ver anexo

⁵ Vero Anexo

Comparando el objetivo propuesto y los resultados se puede concluir que se ha logrado ampliamente las metas previstas. Uno de los productos principales del componente fue el Curso Modular en Evaluación de Programas cuyo objetivo fue capacitar a 25 personas, de la gerencia y las áreas técnicas y de gestión, más debido a la alta demanda y pedidos formales hechos por las autoridades, se amplió a 60 personas. Se desarrollaron 6 módulos que suman 120 horas presenciales más 20 horas de curso virtual a través de la plataforma moodle.

Como parte del curso modular se ha desarrollado 9 perfiles de evaluación de programas y se ha premiado a los 4 mejores con financiamiento para realizar las experiencias concretas de evaluaciones rápidas.

El componente de Capacitación ha tenido resultados importantes en términos cualitativos y de proceso, se ha sumado a una gran cantidad de personas, fundamentalmente del sector público y mujeres. Se ha capacitado a 324 personas, tanto del sector público como de la sociedad civil. Se destaca que las mujeres son las más beneficiadas y además de técnicos del sector público. Se capacitó a 208 (64%) mujeres. De total de capacitados, 60 fueron directivos o funcionarios de alto nivel (28 varones y 32 mujeres).

Además del Curso Modular, se ha asistido técnicamente a los 11 programas emblemáticos en la construcción de sus instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación como los marcos lógicos y los planes de seguimiento. Además, los programas comprometidos con Presupuesto por Resultados fueron asistidos para mejorar sus instrumentos de Planificación (Marco Lógico), INDICADORES DE GESTIÓN (formulación y entrenamiento a cada programa), BALANCE ANUAL DE GESTIÓN (formulación y seguimiento).

En lo que respecta a las Evaluaciones de Impacto (5 programas) y las Encuestas de Monitoreo del Gasto PETS (2 programas) se ha capacitado a los técnicos en estas nuevas metodologías, y se ha elaborado los Términos de Referencia para las evaluaciones, de manera conjunta con los técnicos y las gerencias de los mismos.

Componente de EVALUACIÓN

En el este componente, se tienen cuatro líneas de evaluación propuestas por el proyecto. Por una lado están las Evaluaciones pedagógicas (que se seleccionan en el marco del curso modular), por otro lado están las Evaluaciones con enfoque de Presupuesto por Resultados (que convoca Hacienda desde la Dirección General de Presupuesto), por último están las Evaluaciones de Impacto y PETS aplicados a los programas sociales denominados inicialmente como emblemáticos, que es convocada por la UES.

Estos procesos de evaluación impulsados por el proyecto, se han creado comités de seguimiento, monitoreo y control de calidad de las los informes de evaluación, lo que posibilita que desde el inicio las autoridades y técnicos de los programas evaluados estén involucrados y dejar de lado el enfoque de evaluador externo. Con ello, no sólo se contribuye al uso efectivo de los resultados de la evaluación, sino también agiliza y suaviza tensiones propias de este tipo de procesos

Resultados cuantitativos

En el **componente de Evaluación** se han superado las expectativas según las metas trazadas, ya que hasta la fecha se han podido realizar más evaluaciones de las previstas. Se planificaron 14 y se han realizado o están en proceso de realización un total de 19 evaluaciones con distintas metodologías. Con la metodología PPR se culminaron 4 evaluaciones y 3 están en ejecución. También está en proceso de llamado a concurso los 2 PETS comprometidos. De las 5 evaluaciones de impacto comprometidas se está desarrollando 1 y las restantes están en proceso de llamado. Asimismo, está en ejecución otras 5 evaluaciones rápidas de programas públicos, de los cuales 4 son financiadas en el marco del Curso Modular. Esto se debe al incremento de la demanda y el interés manifestado por los programas de ser evaluados, así como a la articulación sinérgica construida desde la UES entre los proyectos con el BID con geAm y USAID.

El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social es la entidad cuyos programas han sido evaluadas en más ocasiones, con un total de 6 evaluaciones realizadas y en proceso de ejecución. Esto ha permitido una constante mejora de los instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los programas comprometidos en el proceso, en el caso del área de Atención Primaria en Salud, principal foco de las evaluaciones.

Resultados del Componente de DIFUSIÓN

Si bien no se han realizado muchas actividades en el mismo, según la percepción de los y las participantes de la autoevaluación y en comparación a los resultados logrados en los otros dos componentes, se destaca como uno de los logros más importantes del proyecto el impulso a la creación de la Red Paraguay de Evaluación (REPAE). *La REPAE es una red de libre asociación y mixta (público y privado)* lo que supone un espacio interesante de contribución y retroalimentación. Se espera que la misma se convierta en un canal de promoción y difusión clave de las evaluaciones, que garantice la sostenibilidad de los procesos y consolide el desarrollo de capacidades y la profesionalización de la disciplina evaluativa. La REPAE promete ser ese espacio de intercambio entre los equipos de evaluadores para aprender más sobre el abordaje, a partir de las experiencias.

Un indicador objetivo de la importancia que tiene hoy día la REPAE es que por primera vez, una red paraguaya se integra como socia de la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe (RELAC), logro concretado en menos de un año de la creación de la red paraguaya. Fruto de ello, Paraguay será sede la Conferencia de la de RELAC en abril del año 2013, un evento que reúne a más de 200 expertos y académicos dedicados a los sistemas de monitoreo y evaluación.

Además, los socios de la REPAE están integrados a la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe (REDLACME), cuya realización es auspiciado por el Banco Interamericano (BID), Banco Mundial (BM) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Dentro del mismo componente, se resalta la realización del Seminario de Presupuesto por Resultados donde ante la presencia de unas 150 personas, los evaluadores expusieron los resultados de las

evaluaciones realizadas en el marco del Curso Modular de la edición anterior (2010) y las evaluaciones de Presupuesto por Resultados, de la primera edición. Es una primera experiencia, cuyos actores valoraron positivamente. Además de esta actividad de difusión, se ha participado del XVI Congreso del CLAD⁶ donde se presentó los resultados ante un gran público nacional y latinoamericano.

No se ha podido realizar la premiación de buenas prácticas porque aún no se ha logrado las condiciones propicias. Se espera que en el marco de PPR se empiece a discutir el tema como mecanismo que contribuya a la sostenibilidad de los procesos de evaluación.

En lo que respecta al Catalogo de Políticas Públicas se ha elaborado y diseñado el catalogo de los programas emblemáticos pero hasta la fecha de redacción de este informe todavía no se ha aprobado su publicación. El Gabinete Social tiene en sus manos la potestad de habilitar su publicación.

PRODUCTOS LOGRADOS, por dimensiones y ejes transversales:

GESTIÓN COLABORATIVA: promoción y participación de la sociedad civil, interacción y articulación entre ONG, entidades públicas y ente cooperante; cultura de responsabilidad compartida.

Un aspecto que resalta en las entrevistas es la cooperación entre las instituciones geAm y contrapartes fue efectiva, en cada actividad desarrollada se veía presencia de geAm, de la UES y de la DGP trabajando en todo, juntos. Concuerdan que un trabajo de acompañamiento técnico y el trabajo fueron de manera *conjunta y articulada, no una simple delegación de tareas.*

La relación entre las distintas entidades públicas para la implementación de las evaluaciones no es homogénea. La estrategia de la Atención Primaria de Salud, donde se gerencia la estrategia de las USF (unidades de salud de la familia), del Ministerio de Salud, fue evaluada en varias oportunidades y han demostrado gran apertura para acompañar el proceso. Gracias a ello, han mejorado sus instrumentos de seguimiento y monitoreo, y la recolección de datos estadísticos. Los factores como la participación en el curso Modular de los propios gerentes de áreas claves, no solo del programa, un mejor diseño del programa, la implementación gradual de la estrategia USF fueron favorables para llegar a este resultado. Sin embargo, en instituciones donde estos procesos de evaluación son más recientes, generalmente se tiene más dificultades debido a que están menos preparados operativa y técnicamente para acompañar el proceso.

Por otro lado, la UES ha demostrado solvencia para recepcionar pedidos de apoyo de parte de los programas, acompañar e impulsar estos procesos lo cual le ha posibilitado posicionarse ante las instituciones con quienes colabora y lo convirtió en referente en el área.

Durante el curso, los grupos de trabajo se conformaron de manera mixta, o sea que en cada grupo había gente del sector público y de la sociedad civil, los/las participantes manifiestan que esto fue muy enriquecedor y dinámico, porque las personas del sector público conocían más a fondo los programas, y la gente de la sociedad civil daba una mirada externa, aportando desde su experiencia.

⁶ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

En lo que se refiere a la evaluación, desde el inicio se planteo hacer un trabajo articulado, en conjunto con los equipos de los distintos ministerios. *“Para nosotros está claro que no podemos lanzar nada del proyecto sin que los ministerios aprueben la propuesta”*. Por un lado están las iniciativas que se presentan a los ministerios desde la UES y por otro lado, las propias instituciones generan iniciativas de estudios.

La contraparte UES sostiene que hubo *“Gran sintonía con la cooperación, se dio una conjunción de intereses y energías humanas con valores y principios. Nuestra relación con geAm fue absolutamente fluida, sin problemas ni conflictos, de mucha confianza”*.

SOSTENIBILIDAD: desarrollo de capacidades, adopción de nuevas técnicas, procesos y normas en las instituciones públicas observando los factores del contexto técnicos y políticos, diferenciando los niveles de incidencia política (personal técnico y responsable político).

Desde los y las gestores/as del proyecto se considera que las raíces ya están echadas para la sostenibilidad de los procesos de evaluación. Se preparó tanto a evaluados como evaluadores. El proyecto está empezando a dar sus frutos, porque la evaluación de a poco va siendo parte de la vida institucional en algunas instituciones, prueba de ello son las evaluaciones solicitadas por las instituciones y la apertura demostrada por la mismas, entró en la agenda como tema, aunque todavía que se convierta en política pública y atada al presupuesto.

Como un aspecto positivo, a favor de la sostenibilidad, se menciona que instituciones como el Ministerio de Salud aprovecha y utiliza las recomendaciones emanadas de las evaluaciones para mejorar su gestión. Una de las recomendaciones reiteradas hacía referencia a la necesidad de mejorar los sistemas de registros y las estadísticas de las Unidades de Salud de la Familia (USF) a fin de medir con mayor calidad la eficiencia de las mismas. El MSPBS ha tomado esta recomendación y ha mejorado sustantivamente la colecta de estos datos, a través de una evaluación constante de la calidad, involucramiento de los Equipos de salud de las USF, encabezado por el departamento de Economía de la Salud.

Con la construcción de los marcos lógicos y los planes de monitoreo y evaluación, las instituciones y los programas reconocen que saben cómo se les va a evaluar en el futuro, los indicadores que van a medir la gestión y los resultados de los mismos. Reconocen también que épocas pasadas, al no tener estas herramientas, cada evaluador o institución contralora podía crear sus propios indicadores con que medir la gestión y los resultados, lo que generaba mucha resistencia.

Otro aspecto a favor de la sostenibilidad es el trabajo que viene desarrollando la DGP-MH con el Presupuesto por Resultados. Es una iniciativa que está respaldada por ley de la nación cuyo cumplimiento es obligatorio. Al margen de esa obligatoriedad, la DGP ha sabido generar sinergias importantes para que los procesos evaluativos pudieran culminar con éxito.

Se están desarrollando asesorías internacionales a fin de identificar los cuellos de botella del proceso, mecanismos para vincular efectivamente la evaluación con el presupuesto y las otras dos herramientas de la gestión por Resultados (Indicadores de Desempeño y Balance Anual de Gestión), análisis FODA del

PPR y sobre todo instalar esas capacidades al interno de la institución. Hoy día, tanto los técnicos de la DGP como de la UES, tienen la capacidad para medir la calidad de los informes de evaluación y direccionar estos procesos evaluativos con herramientas que garanticen la participación y el compromiso de todos los actores, lo cual contribuye al uso y la sostenibilidad.

En las entrevistas, se ha hablado de la necesidad de que desde el Estado se otorgue presupuesto para realizar estos procesos de evaluación: “Si CONACYT es posible con fondos públicos, desde el Estado se debe poder sostener este tipo de espacios. Si nosotros hablamos de sostenibilidad, también parte de ello sería poder financiar parte de este proceso con presupuesto público”.

GÉNERO: mecanismos que favorecen la inclusión de género en el contexto institucional público tales como demostración de voluntad política para el cambio; formulación de normas y acciones específicas de intervención con equidad de género; desarrollo de instrumentos técnicos y metodológicos (normas, leyes, procedimientos internos y externos); innovaciones en estructuras administrativas y de gestión; sensibilización y capacitación; asignación de recursos; seguimiento y evaluación con indicadores en los sistemas internos.

Se resalta que el proyecto ha dado un especial interés en el tema referente a género. Tal es así que el 64% de las personas capacitaciones son mujeres. Así también, de 19 personas que formaron parte de los equipos que realizaron las evaluaciones, 10 (52%) son mujeres.

Si bien en Paraguay el análisis de género no está muy difundido, desde el proyecto se ha hecho especial hincapié de que todas las evaluaciones realizadas incorporen el análisis de género. Esta insistencia ha llevado a reconocer que pocos evaluadores comprendían a cabalidad las implicancias de las políticas públicas en género. Como resultado de ese reconocimiento, el Proyecto en conjunto con la UES y ONUMJERES desarrolló un instructivo detallado de género para incorporar en las evaluaciones que no existía antes en el país.

Para reforzar este aspecto, un módulo de las 6 desarrolladas en curso estuvo enfocado en relación al género en las evaluaciones. Además de realizaron conversatorios sobre género y una consultoría para que desde los TDRs se incorpore preguntas que guíen a los evaluadores para analizar género.

Identificación de BUENAS PRÁCTICAS

1. **La construcción conjunta de la evaluación** entre evaluadores externos y los técnicos y gerentes de las entidades evaluadoras es una buena práctica reconocida por los entrevistados porque es innovador y genera respuestas favorables de los actores hacia todo el proceso de evaluación, crea sinergias entre los mismos y colabora a que tanto evaluadores como evaluados puedan predisponerse a generar aprendizajes de manera conjunta. Las comisiones de seguimiento, monitoreo y evaluación de la calidad de los informes, integrado por la UES, la DGP, geAm y las instituciones evaluadas ha sido altamente efectivo para garantizar un cambio de paradigma desde la evaluación vista como un control para encontrar lo malo a otro distinto, donde se reconoce la evaluación como una oportunidad para la mejora, una oportunidad para aprender y producir cambios hacia el mero funcionamiento de los programas.
2. **La metodología de la capacitación fue muy innovadora:** Los distintos actores que intervinieron en el proceso de la capacitación en evaluación acordaron que la metodología utilizada fue muy acertada, innovadora y que cubrió todas las expectativas. El hecho de haber convocado tanto a personas del sector público como privado, haber creado de manera intencionada grupos de trabajo mixtos y con liderazgo del sector público posibilitó romper prejuicios, introducir el uso de la plataforma moodle desde el primer módulo posibilitó un seguimiento y acompañamiento más eficiente a los alumnos.
3. **La creación de REPAE** (Red Paraguaya de Evaluadores), es una buena práctica no sólo porque replica la experiencia de otras redes de evaluación sino principalmente porque surge como una articulación del sector público y privado, una experiencia nueva que crea un espacio de vínculo entre el Estado y la sociedad civil que puede ser garante de la continuidad y sostenibilidad de los procesos evaluativos, que permita *“congeniar a los distintos actores, trabajar e intercambiar pareceres técnicos sobre la evaluación”*.
4. **La flexibilidad en la programación: La contraparte valora como muy positivo el hecho de que se haya podido construir el proyecto de manera conjunta, VICTOR IMAS (UES-MH):** *“Lo más importante en la gestión colaborativa entre geAm – UES es la flexibilidad, nosotros tuvimos la posibilidad de construir este programa, eso nos da mucha satisfacción. La cooperación no llegó como un paquete cerrado, no había nada encasillado, se fue amoldando en función a los aprendizajes y las necesidades del momento. geAm tuvo en todo momento esa flexibilidad que la función pública no siempre tiene, por ejemplo en términos de gastos, nos fuimos complementando, lo que uno no puede pagar y lo que puede pagar el otro, se iba resolviendo. Esa complementariedad fue muy positiva para sacar las diferentes actividades, muchas veces no puedes hacer cosas que tenés que hacer porque no hay rubros, o no te dan los tiempos para los concursos y las contrataciones y la cooperación te facilita todo. Es lo más importante, esa flexibilidad para cooperar y complementarse. La apertura de las direcciones de cada lado fue algo muy positivo, no había ningún problema para entendernos, fluida comunicación”*.

Lo más destacable es el enfoque de **aprender haciendo** que se planteó tanto en las capacitaciones como en las asistencias técnicas, esto representa algo muy innovador, porque no se queda en un formalismo, sino que apuesta a dejar instaladas capacidades en los equipos técnicos, tanto de la sociedad civil como del sector público, además favorece el encuentro y reconocimiento entre los distintos grupos. La transferencia de capacidades se dio a través del curso modular, talleres y seminarios, y a través de las asistencias técnicas continuas a los programas, en la construcción de las herramientas para las evaluaciones.

DEBILIDADES

Hasta el momento de realizar la evaluación no se ha implementado un mecanismo de incentivos para quienes evalúan sus programas y más aún quienes asumen compromisos de mejora y lo llevan a cabo. Para esta segunda edición de evaluaciones de PPR se está encaminando una iniciativa que posibilite que aquellos programas que sean evaluados no tengan recortes en el presupuesto.

En términos de difusión de la evaluación en la estructura orgánica de las instituciones, no todas las entidades han logrado hacer conocer ampliamente los resultados de la evaluación de sus programas en todos los niveles. En el caso de PPR, se constató que algunos gerentes no conocían a profundidad el proceso de evaluación del programa lo que no generan los cambios esperados.

En lo que respecta al diseño del Proyecto y sus herramientas de monitoreo y seguimiento, la evaluación ha tenido enormes dificultades en congeniar dichos instrumentos. Por un lado se tienen el marco lógico y el Plan de Monitoreo y Evaluación (PMES) que van de la mano y que fue elaborado luego del primer año de ejecución del proyecto. Por el otro, se tienen los instrumentos de monitoreo que utiliza geAm para sus reportes trimestrales el PMP y el Work Plan, lo cuales no están en sintonía con los primeros. Tanto el PMP como el Work Plan son instrumentos que sirven únicamente como para monitorear el cumplimiento de las actividades, no así para medir los efectos que está logrando el programa ya que no tiene ese tipo de indicadores.

DESAFÍOS PARA LA MEJORA

Para los gestores del Proyecto Evaluamos para Mejorar:

Fortalecer el proceso de discusión sobre los mecanismos de incentivos que se pueden comenzar a implementar desde este año para PPR.

Impulsar reuniones de trabajo con la alta gerencia de los programas para la presentación de resultados de la evaluación.

Fortalecer los espacios de coordinación, seguimiento, monitoreo formado entre los evaluadores, evaluados y el Ministerio de Hacienda, como mecanismo para lograr el compromiso institucional de las partes.

Apostar a la realización de actividades de difusión de los productos logrados en las evaluaciones a fin de llegar no solo a las instituciones sino también a la sociedad en general.

Realizar análisis permanentemente y de seguimiento respecto a las condiciones para plantear la institucionalización de la evaluación.

Acompañar el proceso de consolidación de la REPAE como un mecanismo de enlace entre el Estado, la sociedad civil y la academia, sosteniendo un espacio de intercambio y aprendizajes entre equipos de evaluadores, desarrollando una metodología que permita gestionar el conocimiento que se va capitalizando con las distintas experiencias

Para las instituciones cooperantes:

Revisar los instrumentos utilizados para el monitoreo y seguimiento del proyecto (PMP, WP), buscando la concordancia y coherencia entre los mismos, para efectivizar su uso.

Mantener la flexibilidad en la gestión, para adecuarse a las verdaderas necesidades de las contrapartes, lo que garantiza su apropiación.

Para las contrapartes institucionales:

Impulsar el uso de los resultados de la evaluación a la toma de decisiones en los programas.

Apoyar el desarrollo de algún mecanismo de incentivos vinculado a la realización de las evaluaciones y el uso posterior en la toma de decisiones.

Fortalecer la gestión de la comunicación interna y externa de manera que se puedan compartir los resultados de las evaluaciones a través de canales informativos institucionales, que mejoren la valoración y comprensión de estos procesos en todos los niveles. Esto facilitará un mayor compromiso de los actores, haciendo posible el afianzamiento y la sostenibilidad de la cultura de la evaluación y la rendición de cuentas en las instituciones públicas.