

ENTREVISTA

MINISTERIO DE HACIENDA

DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO

PARTICIPANTES:

Teodora Recalde de Spinzi
Directora General de Presupuesto

Monserrat Díaz
Coordinadora de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público

Elvira Pereira
Jefa del departamento de Evaluación del Gasto Público

Cristina Pereira
Analista del departamento de Evaluación del Gasto Público

Karen Torres
Analista del departamento de Evaluación del Gasto Público

ENTREVISTADORA

Elsie Butterworth

SISTEMATIZACIÓN

Olinda Ruiz

FECHA

2 de febrero de 2022

CONTENIDO DEL DOCUMENTO

La entrevista estuvo organizada por bloques temáticos. A continuación, las preguntas realizadas en cada uno. El documento contiene el desarrollo de cada una.

01

Bloque 1

- 1) ¿Cuál es el rol de la institución a la cual representa en torno al sistema nacional de evaluación de políticas públicas? En este caso, cual es el rol del Ministerio de Hacienda en la realización y/o usufructo de evaluaciones de programas o proyectos?
- 2) ¿Con qué RRHH y financieros cuenta la institución en líneas generales y qué porcentaje se dedica a evaluación de políticas públicas?
- 3) Producción vs uso de evaluación; desde la institución ¿Se produce o usan las evaluaciones? o se dan ambos casos?
- 4) ¿Cómo proyecta o cuál es la visión de aquí a 10 años del Ministerio de Hacienda, en el ecosistema de evaluación de políticas públicas en PY? ¿Cuál es su visión?
- 5) ¿Qué obstáculo se identifica para cumplir esa visión?
- 6) ¿Considera que el Monitoreo y la Evaluación es prioridad del Estado o actual Gobierno de turno? o al menos está en la agenda de políticas públicas? o en intenciones de los niveles medios y/o técnicos?
- 7) ¿Le parece que en Paraguay se produce suficiente evaluación, en cantidad y calidad?

02

Bloque 2

- 1) ¿Te parece posible realizar evaluaciones teniendo en cuenta la elaboración de los programas/proyectos? o sea, los programas/proyectos cuentan con indicadores medibles en el momento de la evaluación?
- 2) ¿Las evaluaciones cuentan con indicadores y fuentes de informaciones confiables y oportunas, en las que se pueden basar?
- 3) ¿Podemos contar con mayor y mejor información ahora con la creación del INE – Instituto Nacional de Estadísticas?
- 4) ¿Están todas las evaluaciones a disposición del público en general? ¿Deberían de estarlo o no?
- 5) ¿En qué medida se utilizan las evaluaciones para retroalimentar el programa o proyecto evaluado?
- 6) ¿Estamos todos preparados para realizar evaluaciones (instituciones gubernamentales, academia, sector privado y organizaciones de la sociedad civil) o somos pocos?
- 7) ¿Cómo trabajar en Monitoreo y Evaluación con la academia, sector privado y organizaciones de la sociedad civil?

03

Bloque 3

- 1) ¿Cómo abordar los ODS en las evaluaciones?
- 2) ¿Cómo vincular/alinear los objetivos del programa/proyecto con las metas ODS?
- 3) ¿Cómo vincular/alinear los indicadores del programa/proyecto con los indicadores ODS? y cómo hacemos con los indicadores que aún no están nacionalizados?
- 4) Evaluación para conectar las prioridades nacionales con los ODS
- 5) Medir el impacto de los programas/proyectos es clave para alcanzar los ODS

Bloque 1

1) ¿Cuál es el rol de la institución a la cual representa en torno al sistema nacional de evaluación de políticas públicas? En este caso, cual es el rol del Ministerio de Hacienda en la realización y/o usufructo de evaluaciones de programas o proyectos?

El Ministerio de Hacienda según el marco normativo de la Ley de Administración Financiera de Paraguay y la Ley Presupuesto por Resultados (PPR), es el Ente Rector de las evaluaciones de programas públicos del Presupuesto General de la Nación. Tiene el rol principal de impulsar la institucionalización de la evaluación en los Organismos y Entidades del Estado, con una perspectiva de mejora continua desde el diseño de los programas públicos, seguimiento de la gestión para la entrega de los bienes y servicios a la ciudadanía, hasta los resultados que generan en la población beneficiaria.

2) ¿Con qué RRHH y financieros cuenta la institución en líneas generales y qué porcentaje se dedica a evaluación de políticas públicas?

Desde la aplicación de las evaluaciones en Paraguay, la misma ha tenido transiciones en cuanto a recursos humanos, en el sentido de que fueron inicialmente ejecutadas a través de consultores externos, luego por el plantel interno de la Dirección General de Presupuesto conformado por 4 a 5 personas aproximadamente, y en ocasiones en forma mixta. El apoyo del plantel interno de la Dirección General de Presupuesto (DGP) en brindar soporte técnico a los evaluadores externos ha permanecido constante.

Actualmente, el financiamiento - de las evaluaciones - es ejecutado a través de cooperaciones externas administradas por un proyecto de la Dirección Administrativa del Ministerio de Hacienda.

A lo largo de estos años (2011-2020), el monto ejecutado para las evaluaciones internas y externas corresponde a aproximadamente USD 609.581.

3) Producción vs uso de evaluación; desde la institución ¿Se produce o usan las evaluaciones? o se dan ambos casos?

En una proporción estadística entre producción y uso, se aproxima en un 60% y 40% respectivamente, es decir, el 60% se refiere a que se produce acorde al financiamiento existente en cada periodo fiscal, las necesidades sociales emergentes y las oportunidades de mejoras monitoreadas en ciertos programas públicos. Y, el 40% refiere a que el uso depende mucho de la institucionalización de las evaluaciones, para ello se ha diseñado metodologías a fin de brindar un aporte documental y guía técnica a los Organismos y Entidades de Estado para la aplicación de evaluaciones de diseño, gestión y resultados ya sea de manera interna o con aporte externo.

No obstante, para la DGP, las evaluaciones han sido un aporte fundamental para las tomas de decisiones en la consolidación de los Proyectos de Presupuestos Públicos, Asignación de Recursos Adicionales y/o situaciones eventuales que surgen en el transcurso del año, por dar un ejemplo, se puede mencionar en el año 2020, con la pandemia por el COVID-19, la evaluación aportó un análisis pormenorizado de los 2 programas sociales y el fondo de emergencia, que ha sido de utilidad para

rendir cuentas a la ciudadanía sobre las fuente de financiamiento, uso y resultados de los recursos financieros ejecutados durante la pandemia.

4) ¿Cómo proyecta o cuál es la visión de aquí a 10 años del Ministerio de Hacienda, en el ecosistema de evaluación de políticas públicas en PY? ¿Cuál es su visión?

La evaluación como tal, se encuentra sincronizada a todas las herramientas que se ha incorporado con la implementación del PPR (Guías de evaluación, Guía de Diseño de programas presupuestarios, Balance Anual de Gestión Pública e Indicadores de Desempeño), por ende, la visión de aquí a 10 años, es la correcta utilización de las herramientas por parte de los Organismos y Entidades del Estado, y que éstas estén cimentadas en la gestión de los mismos. Por tanto, se debe continuar con la instalación de capacidades, concientizar sobre las bondades del Presupuesto por Resultados, y por sobre todo contar con capacidad técnica y firmeza para afrontar la coyuntura política y económica, cambiantes en el tiempo.

5) ¿Qué obstáculo se identifica para cumplir esa visión?

La coyuntura política podría considerarse un desafío, en el sentido de la resistencia en la instalación de herramientas innovadoras que impliquen cambios en la forma de asignar recursos, gestionar los servicios y reportar resultados. Sin embargo, son cuestiones que impulsan a seguir trabajando para que la instalación de procedimientos y forma de gestionar los recursos públicos sean constantes y adaptables a las necesidades existentes y no queden permanentes en el tiempo, esa es una razón suficiente para continuar generando espacios de mejora con herramientas tales como la evaluación de programas.

6) ¿Considera que el Monitoreo y la Evaluación es prioridad del Estado o actual Gobierno de turno? o al menos está en la agenda de políticas públicas? o en intenciones de los niveles medios y/o técnicos?

Consideramos que el monitoreo y la evaluación son acciones obligatorias y de cumplimiento, ya que están expuestas en la Ley de la Administración Financiera del Estado Paraguayo. Sea o no una prioridad, la normativa exige que los Organismos y Entidades del Estado reporten información y accedan a evaluaciones de un determinado programa. Ahora bien, lo que se desea es que esa percepción sea revertida, por lo que se ha trabajado en agendas anuales de evaluación, y capacitaciones constantes a los funcionarios de los Ministerios para que sean conscientes de las utilidades que implica la ejecución de herramientas como estas.

7) ¿Le parece que en Paraguay se produce suficiente evaluación, en cantidad y calidad?

Los resultados que se han tenido desde el periodo 2011 al 2020 han sido bastante satisfactorios, que ha servido como práctica de prueba y error para ir mejorando en cuanto a la generación de informaciones y calidad de análisis. Lo que se puede mencionar es que las evaluaciones han aportado recomendaciones claves para las mejoras incorporadas en la estructura presupuestaria del Presupuesto General de la Nación.

Bloque 2

1) ¿Te parece posible realizar evaluaciones teniendo en cuenta la elaboración de los programas/proyectos? o sea, los programas/proyectos cuentan con indicadores medibles en el momento de la evaluación?

Uno de los desafíos más grandes que tenemos al momento de hacer una evaluación es contar con informaciones sobre las cuales basar nuestro análisis al momento de evaluar. Con el diagnóstico que hemos tenido hasta al 2019, y de hecho fue una de las razones por la cual hemos modificado la matriz presupuestaria desde el 2020 es que nuestros programas presupuestarios tenían serios problemas de diseño, ausencia de indicadores y una cadena de valor que nos permita realizar las relaciones coherentes desde los insumos hasta los resultados que se obtienen. Hoy, mucho de los trabajos que hemos hecho y seguimos haciendo, se centra en eso, en mejorar la cantidad y calidad de las informaciones, para que el día de mañana, el trabajo de evaluación sea más pertinente y asertivo.

2) ¿Las evaluaciones cuentan con indicadores y fuentes de informaciones confiables y oportunas, en las que se pueden basar?

Como ya se mencionó, el trabajo de mejorar los indicadores es un proceso muy gradual. Si hacemos una comparación de cinco años atrás, sí se puede notar la diferencia, hoy los programas tienen mayor información, están desarrollando indicadores que nos permitirán tener mejores informaciones para evaluar. Hoy contamos con programas con indicadores confiables, verificables. Sin embargo, me parece que todavía no es suficiente, y que podemos mejorar más.

3) ¿Podemos contar con mayor y mejor información ahora con la creación del INE – Instituto Nacional de Estadísticas?

El INE es una institución estratégica para nosotros, es más, todas las instituciones productoras de información lo son, por tanto, creemos y estamos convencidos que a medida que se van desarrollando instrumentos y medios para mejorar la información, la evaluación será cada vez mejor.

4) ¿Están todas las evaluaciones a disposición del público en general? ¿Deberían de estarlo o no?

Para nosotros que gestionamos evaluaciones es muy importante que la información esté disponible para todos, de hecho, las gestionadas hasta hoy por la DGP lo están en la página web del MH y en la web del PPR.

La riqueza de las evaluaciones está en las acciones que se suceden como consecuencia de realizarlas, por tanto, es imprescindible que sean publicadas.

5) ¿En qué medida se utilizan las evaluaciones para retroalimentar el programa o proyecto evaluado?

Ese punto es el mayor desafío que tenemos, el incidir en la mejora de los programas o proyectos a través de las evaluaciones, hasta hoy podemos decir que considerando el tipo de evaluación que estamos llevando a cabo, la efectividad del cumplimiento de las recomendaciones es media - alta.

6) ¿Estamos todos preparados para realizar evaluaciones (instituciones gubernamentales, academia, sector privado y organizaciones de la sociedad civil) o somos pocos?

No estamos todos preparados, en nuestro país la oferta de evaluadores aún es baja, generalmente por esa razón se acude a los profesionales internacionales, sobre todo cuando hablamos de evaluadores del sector privado y de organizaciones de la sociedad civil.

7) ¿Cómo trabajar en Monitoreo y Evaluación con la academia, sector privado y organizaciones de la sociedad civil?

Se puede impulsar la conformación de grupos de consultores, que se formen y tal vez esto permita ampliar la oferta de evaluadores a nivel nacional, de manera tal que se contribuya a disminuir los costos de las evaluaciones.

Bloque 3

1) ¿Cómo abordar los ODS en las evaluaciones?

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por los Estados miembros de las Naciones Unidas en 2015, establece una ambiciosa agenda global transformadora. Esta se encuentra plasmada de manera resumida en sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y en los principios en torno a los cuales se enmarca. Desde 2015, los países han venido desarrollando estrategias y planes de acción nacionales orientados al logro de los ODS, y pensando en cómo evaluar los avances de una agenda tan compleja.

El abordaje principal en nuestro medio, ha llevado a elaborar e implementar una metodología basada en la estructura programática y composición de gastos del Presupuesto General de la Nación, que permite relacionar y además medir los esfuerzos e iniciativas que realizan las instituciones públicas como actores de los retos que implica la agenda 2030. Esto ha sido elaborado a través del Departamento de Evaluación del Gasto Público dependiente de la Dirección General de Presupuesto, lo que permitirá enfocar las evaluaciones de programas públicos en la mejora de estos índices resultantes de acuerdo a la importancia establecida.

2) ¿Cómo vincular/alinear los objetivos del programa/proyecto con las metas ODS?

Los ODS establecen metas para cada objetivo, y ha desarrollado una serie de indicadores globales para las metas, los mismos que proveen algunas herramientas para que los países puedan adaptarlos a sus necesidades de seguimiento.

De acuerdo a nuestra metodología, cada objetivo es capaz de mostrar las metas asociadas y que por ende desprenden el financiamiento hasta el nivel más bajo de la estructura programática (programas/subprogramas/proyectos hasta el año 2019 y actividades a partir del año 2020),

debiendo estar ligadas al menos a una de ellas, para completar la alineación, donde nuevamente se utiliza la escala valorativa para la distribución ponderada del monto global previamente asignado al objetivo donde recae.

3) ¿Cómo vincular/alinear los indicadores del programa/proyecto con los indicadores ODS? y cómo hacemos con los indicadores que aún no están nacionalizados?

A parte de la vinculación financiera que realiza el Ministerio de Hacienda, el INE realiza una importante función en este sentido para el desarrollo de los indicadores, por supuesto apoyado por la Comisión ODS, el cual también integra varias otras instituciones custodias.

Si bien desde el MH tenemos vinculados los ODS al PGN, estos están asociados a través de cada actividad presupuestaria y funcional, y de la misma manera también lo están los indicadores de desempeño presupuestario. Por tanto, indirectamente se puede apreciar esta correspondencia.

4) Evaluación para conectar las prioridades nacionales con los ODS

La evaluación de hecho ayuda a los países a establecer cómo están progresando en sus estrategias y metas orientadas al cumplimiento de los ODS. Pero diseñar una evaluación nacional de los ODS no es una tarea fácil, dada la enorme magnitud y complejidad de la agenda. Si bien muchos países han adaptado las metas e indicadores de los ODS a sus propios contextos, aún no ha sido posible en Paraguay la totalidad de las mismas.

En el contexto de los ODS, la evaluación cumple el objetivo de determinar las virtudes, el valor, la importancia y la sostenibilidad de las estrategias, políticas y programas que contribuyen al logro de los ODS, tanto a nivel institucional como a nivel país. Indaga sobre las complejas interacciones entre los sistemas humanos, económicos y naturales. Analiza los efectos de las leyes, normas y procedimientos dentro de las fronteras geográficas en que son adoptados y más allá. La evaluación de los ODS debe suministrar datos y análisis que pueden ser aprovechados por diferentes grupos de interesados nacionales para fines de rendición de cuentas y aprendizaje.

5) Medir el impacto de los programas/proyectos es clave para alcanzar los ODS

La evidencia generada por la evaluación de los ODS puede servir de insumo para mejorar las políticas públicas y reportar enseñanzas a los decisores políticos y planificadores acerca de las opciones que están funcionando bien para lograr el cumplimiento de los ODS y por qué. Puede ayudar a los decisores políticos a responder las siguientes preguntas: ¿Estamos haciendo las cosas adecuadas? ¿Hay formas más apropiadas de hacer las cosas? Asimismo, puede contribuir a responder preguntas más específicas, como las siguientes: ¿Hasta qué punto fueron adecuados el gasto y la inversión pública en los programas? ¿La política o programa tuvo una cobertura aceptable (benefició a un número suficiente de personas, de manera adecuada, al nivel previsto)? ¿Hasta qué punto el programa o política fue implementado de manera correcta? ¿Qué tan sustanciales y valiosos fueron los efectos e impactos? ¿Cómo se distribuyeron los beneficios? ¿Es este enfoque mejor que otros para el abordaje del problema?

La evaluación definitivamente en un futuro ayudará a identificar las relaciones causa-efecto entre las políticas anteriores y los desafíos para el desarrollo sostenible a nivel nacional. Cotejar los datos de distintos estudios de evaluación puede cumplir una función similar, ayudando a los decisores políticos a identificar la cobertura y efectividad de diferentes opciones de políticas y programas.