

Rendición de cuentas democrática en la prestación de servicios

Una guía práctica
para identificar mejoras
a través de la evaluación



Rendición de cuentas democrática en la prestación de servicios

Una guía práctica
para identificar mejoras
a través de la evaluación

Helena Bjuremalm

Alberto Fernández Gibaja

Jorge Valladares Molleda



Recursos de Democracia y Desarrollo de IDEA Internacional

© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 2016

Edición en inglés 2014

Las publicaciones de IDEA Internacional son independientes de intereses nacionales o políticos específicos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de IDEA Internacional, de su Junta Directiva o de los miembros de su Consejo.

Las solicitudes de autorización para reproducir o traducir toda o parte de esta publicación deben hacerse a:

IDEA Internacional

Strömsborg SE-103 34 Estocolmo, Suecia

Correo electrónico: info@idea.int, sitio web: www.idea.int

IDEA Internacional alienta la difusión de su trabajo y responderá con prontitud a las solicitudes de autorización para reproducir o traducir sus publicaciones.

La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo una licencia de Creative Commons (CC) –Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0. Se permite copiar, distribuir y comunicar públicamente esta publicación, así como reeditarla y adaptarla con la condición de que sea sólo para fines no comerciales, que se cite apropiadamente la publicación original y que el nuevo texto sea a su vez distribuido bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre este CC, consulte: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

Diseño gráfico: Santángelo Diseño

Diseño de la cubierta: Santángelo Diseño

Fotos de la portada: © Alberto Ruggieri/Illustration Works/Corbis/TT Mediabyrå

Traducido por: Ingrid Sypkes

ISBN: 978-91-7671-048-7

Prólogo

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) considera, desde hace mucho tiempo, que la rendición de cuentas democrática es un elemento central en su trabajo. Para cumplir con su potencial de mejorar la vida cotidiana de las personas, IDEA Internacional ha desarrollado un marco de trabajo dirigido por ciudadanos para evaluar la rendición de cuentas democrática en la prestación de servicios. Esta guía es la adición más reciente a los marcos de trabajo con enfoque ciudadano desarrollados por IDEA Internacional, específicamente *El Estado de la Democracia* (State of Democracy) y *Evaluaciones del Estado de la Democracia Local* (State of Local Democracy Assessments). El fundamento de estos marcos reside en que son propiedad de equipos locales y gestionados por ellos mismos.

Con este nuevo marco de trabajo, IDEA Internacional pretende apoyar a los diferentes actores locales en su esfuerzo para evaluar la rendición de cuentas democrática de autoridades públicas en la prestación de servicios, a través de medios democráticos. Al mismo tiempo, el marco busca facilitar propuestas de reformas dirigidas a mejorar los mecanismos de rendición de cuentas existentes o a crear nuevos. Estas propuestas pueden abordar una gama de retos, tales como: problemas de acción colectiva, falta de capacidad, mala administración, corrupción o discriminación sistemática hacia grupos en particular, como los pueblos indígenas.

Esta guía busca fortalecer la rendición de cuentas democrática (tanto social como política) en la prestación de servicios, tanto en democracias emergentes como consolidadas. Dado que la democracia se trata, en definitiva, del control popular sobre la toma de decisiones y de la igualdad política, IDEA Internacional ha diseñado una metodología que permite un proceso amplio y participativo de evaluación basado en la participación local. Un

acercamiento participativo es, de hecho, tan importante como el proceso mismo de evaluación y sus hallazgos.



Yves Leterme
Secretario General

Contenido

	Prólogo	5
	Acrónimos y abreviaturas	11
	Introducción	12
	Acerca de esta guía	13
	¿Para quién es esta guía?	14
	¿Qué contiene esta guía y cómo usarla?	14
Capítulo 1	Los conceptos de la evaluación	17
	1.1. ¿Qué es la rendición de cuentas democrática?	17
	1.2. ¿Cómo funciona la rendición de cuentas democrática en la prestación de servicios públicos?	18
	1.3. ¿Qué fases del ciclo de políticas públicas son relevantes para la rendición de cuentas democrática?	20
	1.4. ¿Cuáles son los principios de la rendición de cuentas democrática?	24
Capítulo 2	El marco para la evaluación	29
	2.1. La lógica del marco	29
	2.2. ¿Cuál es el ámbito del marco?	30
	2.3. ¿Cuáles son las características del marco para la evaluación?	31
Capítulo 3	El proceso, los hitos y el flujo de trabajo de la evaluación	35
	3.1. Preparándose	35
	3.1.1. Cómo establecer objetivos para la evaluación	37
	3.1.2. Cómo constituir el equipo evaluador	38
	3.1.3. Cómo planear y presupuestar	40
	3.2. Empoderándose	44
	3.2.1. Cómo constituir un grupo consultivo	45
	3.2.2. Cómo asegurar influencia	46

3.3.	Enfocándose	48
3.3.1.	Cómo mapear el ciclo de políticas públicas	48
3.3.2.	Cómo centrar la atención en los problemas	49
3.3.3.	Cómo identificar relaciones de rendición de cuentas	52
3.4.	Obteniendo respuestas	54
3.4.1.	Cómo desarrollar su propio cuestionario	55
3.4.2.	Cómo recopilar información	57
3.5.	Alcanzando conclusiones	61
3.5.1.	Cómo analizar la información	61
3.5.2.	Cómo sacar conclusiones	62
3.5.3.	Cómo formular recomendaciones	62
3.6.	Comprobando las conclusiones	65
3.6.1.	Cómo presentar las respuestas y propuestas	65
3.6.2.	Cómo validar las respuestas y propuestas	66
3.7.	Obteniendo influencia	70
3.7.1.	Cómo diseñar la estrategia de comunicación	70
3.7.2.	Cómo hacer el lanzamiento del informe de evaluación	72
3.7.3.	Por qué y cómo relacionarse con los medios para promover la rendición de cuentas	73
3.8.	Implementando el cambio	74
3.8.1.	El diálogo orientado a la acción	76
3.8.2.	Generando alianzas	77
3.9.	Lecciones aprendidas	79
3.9.1.	Reporte interno	79
3.9.2.	El aprendizaje a través del monitoreo y la evaluación	80

Notas	83
--------------	----

Anexos	Anexo I: Cómo planificar	85
	Anexo II: Cooperación entre equipos	86
	Anexo III: Un posible método para mapear las relaciones en la rendición de cuentas democrática	87
	Anexo IV: Identificando las relaciones en la rendición de cuentas democrática	88
	Anexo V: Cuestionario de evaluación	90
	Anexo VI: Cómo validar las respuestas y las propuestas	91
	Bibliografía	92
	Agradecimientos	95
	Acerca de IDEA Internacional	97
Recuadros	Recuadro 1. Ejemplos de titulares de obligaciones y de titulares de derechos	19
	Recuadro 2. La capacidad del parlamento como titular de obligaciones	20
	Recuadro 3. Espacios ciudadanos para reclamar rendición de cuentas democrática	20
	Recuadro 4. La supervisión en la práctica	24
	Recuadro 5. En una relación de rendición de cuentas ideal, los titulares de obligaciones	25
	Recuadro 6. En una relación de rendición de cuentas democrática ideal, los titulares de derechos:	26
	Recuadro 7. Reduciendo el ausentismo de profesores en escuelas primarias en Ghana	26
	Recuadro 8. Barreras de la rendición de cuentas democrática	31
	Recuadro 9. Preocupación versus problema	38
	Recuadro 10. Ejemplo de una estrategia de comunicación exitosa: Democratic Audit UK y <i>The Guardian</i>	43
	Recuadro 11. Informe interno paso a paso	47

Recuadro 12. El caso de Malawi: de las preocupaciones a los problemas	51
Recuadro 13. Mapeando relaciones	53
Recuadro 14. Consejos para lograr que la evaluación sea sensible al género y a la diversidad	60
Recuadro 15. Un tipo de ejemplo ideal de hipótesis convertida en recomendaciones	63
Recuadro 16. El trabajo de la Oficina del Defensor del Pueblo en Malawi y el manejo de desechos sólidos	75
Recuadro 17. Por qué las alianzas con los medios son un factor clave para el éxito	77

Figuras

Figura 1. El ciclo de proyectos público	23
Figura 2. Marco básico de evaluación	32
Figura 3. El proceso de evaluación	36
Figura 4. De lo general a lo específico	38
Figura 5. Identificando la preocupación	50
Figura 6. Identificando las relaciones en la rendición de cuentas democráticas	54
Figura 7. Preguntas guía	56
Figura 8. Del análisis a las recomendaciones	64

Acrónimos y abreviaturas

CDD-Ghana	Centro de Desarrollo Democrático de Ghana (<i>Ghana Center for Democratic Development</i>)
EdD	Estado de la Democracia (marco para la evaluación)
EdDL	Estado de la Democracia Local (marco para la evaluación)
GES	Servicio de Educación de Ghana
IDEA Internacional	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Introducción

Los ciudadanos apoyan a la democracia no solo porque es un fin deseable en sí mismo, sino porque esperan que la democracia les proporcione una mejor calidad de vida socioeconómica y política. Esto fue muy evidente durante los levantamientos árabes en 2011, cuando la población se lanzó a las calles reclamando a sus gobiernos que sus necesidades y sus derechos humanos fueran atendidos (cantando, por ejemplo, eslóganes como “pan, libertad y dignidad humana”). La población espera que sus gobiernos les presten servicios públicos de una manera eficiente, que satisfagan sus necesidades y reconozcan sus derechos humanos. La población espera poder expresar sus preocupaciones y ser escuchada.

Esta guía aboga por un entendimiento de la rendición de cuentas democrática donde se incorpora la dimensión política en la prestación de servicios, enfocando el debate principalmente en las dinámicas sociales. Los gobiernos que son responsables frente a los votantes, o frente a órganos de representación y supervisión capaces de imponerles consecuencias –tales como la asamblea nacional, los partidos políticos o una Institución Fiscalizadora Superior–, tienden a responder más a las demandas de sus ciudadanos, que aquellos gobiernos que no son capaces de ello. Es gracias a los mecanismos de equilibrio de poderes que la rendición de cuentas puede ser propulsora del cambio en la prestación de servicios. La investigación demuestra que los países con bajos niveles de prestación de servicios tienden a tener una cosa en común: no tienen disposiciones para aplicar, sancionar o recompensar eficientemente, o si las tienen son muy débiles (IDEA Internacional, 2013a).

Este marco para la evaluación está enfocado en las relaciones que conectan a los individuos, a sus representantes electos y al Estado, incluso en el ámbito local, donde los servicios públicos se ofrecen, idealmente, de maneras que satisfagan los derechos humanos de hombres, mujeres, niños y niñas. En este sentido, el marco para la

evaluación está destinado tanto a servir de guía como de ejercicio de evaluación, así como a definir acciones concretas para profundizar la rendición de cuentas democrática en la prestación de servicios.

Esta guía tiene como fin fortalecer la rendición de cuentas democrática (tanto social como política) en la prestación de servicios en países con democracias emergentes así como consolidadas. Dado que la democracia se trata, en definitiva, del control popular sobre la toma de decisiones y de la igualdad política, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) ha diseñado una metodología que permite un proceso amplio y participativo de evaluación basado en la participación local. Un enfoque participativo es, de hecho, tan importante como el proceso mismo de evaluación y sus hallazgos.

Acerca de esta guía

Esta guía permite a sus usuarios evaluar el grado en que la prestación de servicios públicos está sujeta a ser controlada a través de la rendición de cuentas democrática y, basada en este conocimiento, identificar áreas concretas de acción para mejorar el proceso de rendición de cuentas. Sus usuarios podrán responder las siguientes preguntas generales:

- ¿Puede la población pedir cuentas con medios democráticos a las autoridades electas y no electas por la prestación de servicios?
- ¿Si no, por qué no?
- ¿Qué se puede hacer al respecto?

La guía ofrece asesoramiento para actuar y propone una metodología de diálogo interno sobre posibles reformas a fin de cubrir los vacíos existentes en la rendición de cuentas democrática.

La ausencia de rendición de cuentas eficiente en la prestación de servicios puede explicarse por factores que están fuera de la influencia de las instituciones políticas. Por lo tanto, un factor crucial de esta guía es ayudar a los usuarios a examinar cómo la dinámica del sistema informal tiene influencia en la prestación de servicios y en los sistemas de rendición de cuentas. Esta guía ayuda a diferenciar entre los casos en los que un proveedor de servicios escoge no ofrecer servicios de calidad y los casos en los que le es imposible hacerlo. El primer caso puede estar relacionado con falta de incentivos o del espacio adecuado para hacer lo correcto, mientras que en el segundo caso, es una

cuestión de capacidad. Para acceder a una versión más actualizada de esta guía y material adicional, vea <<http://www.idea.int>>.

¿Para quién es esta guía?

Esta guía es útil para quien esté interesado en entender la rendición de cuentas en la prestación de servicios, desde una perspectiva democrática, en su propio país. Esto incluye una amplia gama de usuarios potenciales de la sociedad, del gobierno o de distintas instituciones (tales como las instituciones de supervisión y control). Entre los usuarios para esta guía, se podría incluir:

- instituciones académicas de investigación y *think-tanks*;
- municipalidades y otras entidades del gobierno local y asociaciones;
- organizaciones que representen los intereses de los usuarios de los servicios;
- oficinas de Defensoría del Pueblo;
- entidades fiscalizadoras superiores;¹
- partidos políticos;
- comisiones parlamentarias, asambleas locales y su personal;
- agencias gubernamentales (al nivel nacional y local);
- movimientos sociales, grupos de interés y otras organizaciones de la sociedad civil, tales como sindicatos;
- compañías del sector privado; y
- los medios.

Sobra decir que varios de estos actores podrían unir fuerzas para llevar a cabo una evaluación. Los esfuerzos conjuntos de evaluación hacen que la reforma tenga más posibilidades de éxito, siempre que el contexto político sea propicio para la colaboración.

¿Qué contiene esta guía y cómo usarla?

El Capítulo 1 describe el concepto de rendición de cuentas democrática en la prestación de servicios. Pone énfasis en que la rendición de cuentas democrática abarca los roles de actores sociales y políticos como titulares de derechos. Además, explica la prestación de servicios en términos del ciclo de proyectos público, es decir, en relación a cómo se insertan los temas en la agenda política, cómo son traducidos en políticas concretas y cómo son implementados en la práctica. Por último, describe los criterios que serán aplicados para que las relaciones de rendición de cuentas puedan evaluarse.

El Capítulo 2 presenta la lógica metodológica, el alcance y las características del marco de la evaluación y cómo se puede apoyar a los diferentes grupos de evaluadores potenciales.

El Capítulo 3 explica cómo aplicar el marco para la evaluación y cómo desarrollar recomendaciones para la acción. Este capítulo guía a los usuarios a través del proceso, describiendo el flujo de trabajo y los roles y las responsabilidades de los actores de la evaluación: los promotores, el equipo de evaluación y el grupo consultivo. Proporciona apoyo para identificar los problemas y las relaciones de rendición de cuentas asociadas con estos, así como para analizar dichas relaciones utilizando criterios basados en principios democráticos.

El Capítulo 3 también brinda sugerencias para desarrollar recomendaciones para mejorar la rendición de cuentas en la prestación del servicio en cuestión. Además, aconseja sobre cómo validar y comunicar esas recomendaciones para lograr influencia. Sumado a ellos, el capítulo da a los promotores de la evaluación consejos sobre cómo usar estos resultados para facilitar diálogos orientados a la reforma.

En momentos clave del texto se proporcionan listas de comprobación para facilitar la comprensión de los flujos de trabajo. Asimismo, estudios de caso describen problemas concretos de previas evaluaciones de rendición de cuentas en distintos países y contextos políticos. También se recomienda a los evaluadores que adopten sus propias estrategias de aprendizaje. Esto quiere decir, probar y adaptar las técnicas y estrategias proporcionadas aquí, y aprender de esta experiencia.

La evaluación es un proceso gradual, sin embargo, permite un manejo flexible de los diferentes pasos mientras los usuarios de la guía van avanzando en el proceso. La evaluación es un proceso de planificación, análisis, reflexión y, sobre todo, de acción.

Capítulo 1

Los conceptos
de la evaluación

Los conceptos de la evaluación

En general, para las personas alrededor del mundo, la democracia significa control popular sobre las decisiones públicas e igualdad política para ejercer dicho control (IDEA Internacional, 2008: 20-21). La democracia debe ofrecer a los ciudadanos los medios para articular y expresar sus inquietudes de manera que lleguen eficazmente a sus representantes. Una premisa fundamental es que la práctica de los mecanismos de rendición de cuentas en un sistema democrático asegura que las autoridades públicas proporcionen a la población servicios de la máxima calidad posible o que, de lo contrario, enfrenten las consecuencias.

Cuando las autoridades públicas están obligadas a rendir cuentas y se cumplen los principios democráticos, hay una mayor posibilidad de que la prestación de servicios mejore, de manera que dichos servicios sean más rápidos, de mayor calidad y mejor implementados.

El enfoque centrado en los ciudadanos para evaluar la rendición de cuentas democrática en la prestación de servicios se basa en la convicción de que los nacionales están en la mejor posición para evaluar si las prácticas democráticas de su país están de acuerdo con sus propios ideales y expectativas. Más aún, el enfoque plantea el uso de varios métodos con un objetivo común: adoptar reformas.

1.1. ¿Qué es la rendición de cuentas democrática?

Exigir que las autoridades públicas rindan cuentas es algo esencial de la democracia. La rendición de cuentas democrática ofrece a los ciudadanos y a sus representantes los mecanismos para expresar sus inquietudes y pedir explicaciones y, de ser necesario, imponer sanciones por las acciones de las autoridades públicas, tanto electas como no electas.

La idea de la rendición de cuentas democrática abarca la rendición de cuentas política y social –directa o indirecta–, vertical, horizontal o diagonal, o cualquier otro mecanismo basado en el principio democrático fundamental del control popular sobre la toma de decisiones públicas. Dicha rendición de cuentas supone la habilidad de los ciudadanos para articular sus demandas e influir en la toma de decisiones a través de, por ejemplo, procesos electorales. Otros medios democráticos incluyen las manifestaciones populares, el periodismo de investigación, las iniciativas legislativas, el debate público y los referendos.

La rendición de cuentas democrática también se refiere a medios menos directos, tales como los mecanismos de equilibrio de poderes y otros mecanismos que disponen algunas instituciones para ejercer el control sobre la administración del Estado.

Esto incluye, por ejemplo, audiencias de comisiones legislativas, preguntas planteadas por la oposición política y las revisiones o investigaciones de las oficinas de la Defensoría del Pueblo o instituciones superiores de auditoría, por nombrar solo algunas. La rendición de cuentas no es exclusiva a las democracias, pero cuando la rendición de cuentas es democrática, tiene el potencial de promover un mejor desempeño del Gobierno.

Por lo tanto, esta guía, al usar el término *rendición de cuentas democrática*, tiene el objetivo de abarcar un concepto amplio, global e integral, y no uno limitado, restrictivo y excluyente.

1.2. ¿Cómo funciona la rendición de cuentas democrática en la prestación de servicios públicos?

Se puede decir que existe rendición de cuentas democrática en la prestación de servicios cuando los ciudadanos o sus representantes cuestionan, opinan y proporcionan observaciones sobre los servicios públicos; asimismo, cuando los actores políticos y los proveedores de servicios actúan de acuerdo a estas opiniones y propuestas o asumen las consecuencias.

De esta noción básica se deduce que la rendición de cuentas implica una relación entre dos tipos de actores:

- **Titulares de obligaciones** son las autoridades públicas electas o no electas, o los proveedores del sector privado con el poder y la

responsabilidad de cumplir con un mandato y una obligación de explicar y justificar sus acciones –y asumir las consecuencias de estas (positivas o negativas)–.

- **Titulares de derechos** son los ciudadanos o las instituciones políticas que los representan, con el derecho o el mandato, respectivamente, de vigilar a los titulares de obligaciones, cuestionarlos y juzgarlos, e imponerles sanciones cuando sea necesario.²

Recuadro 1

Ejemplos de titulares de obligaciones y de titulares de derechos

Un titular de obligaciones podría ser el gobierno de un país o una municipalidad, un ministerio, la Defensoría del Pueblo, una comisión parlamentaria, el propio parlamento, una compañía del sector privado con la concesión para proveer un servicio o cualquier oficina pública, privada u organización a la que se la haya dado el mandato de prestar un servicio. Dichos mandatos a menudo recaen en más de un actor.

Por otro lado, los ciudadanos son el ejemplo más claro de titulares de derechos por ser los que delegan poder a los titulares de obligaciones, y generalmente pagan por los servicios que reciben. Otros ejemplos de titulares de derechos podrían ser los partidos políticos de oposición; una institución de supervisión con la responsabilidad de investigar y perseguir la corrupción entre las autoridades públicas; una comisión parlamentaria a cargo de supervisar el cumplimiento de una política pública; o una variedad de actores políticos y sociales con el mandato de pedir cuentas a quienes tienen el deber de proveer un servicio.

La democracia suele asociarse con el supuesto de que los mecanismos de rendición de cuentas funcionan. No obstante, la realidad es mucho más compleja. Una serie de fuerzas, agrupaciones y contextos influyen en la manera cómo se proveen los servicios, así como en el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas. Muchas veces estos mecanismos son inexistentes, apenas funcionan o discriminan a las personas por motivos de identidad (tanto lingüística, étnica, religiosa, como de género), orientación sexual³, edad, ingresos, discapacidad o competencia.

Recuadro 2

La capacidad del parlamento como titular de obligaciones

La habilidad y capacidad del parlamento de controlar al ejecutivo depende, por ejemplo, del balance de poder y de la dinámica al interior del mismo parlamento, y entre el parlamento, el poder ejecutivo y el poder judicial. Otros factores fundamentales son la eficiencia y habilidad de las comisiones para acceder, analizar y actuar sobre la información, y la medida en que estas estén integradas por políticos genuinamente orientados al desarrollo así como por funcionarios competentes.

Recuadro 3

Espacios ciudadanos para reclamar rendición de cuentas democráticas

Hay muchos espacios donde los ciudadanos pueden expresar sus preocupaciones y exigir rendición de cuentas a los funcionarios, como, por ejemplo, procesos electorales, elecciones primarias, medios sociales, protestas callejeras, peticiones, reuniones públicas, etcétera. Estos, y otros espacios, son plataformas importantes para exponer demandas y proporcionar mecanismos que puedan generar conciencia pública, así como garantizar capacidad de respuesta.

Esta guía ayuda, en primer lugar, a determinar si los mecanismos de rendición de cuentas entre los titulares de obligaciones y los titulares de derechos, dirigidos a la prestación de servicios públicos, están funcionando durante todo el ciclo de proyectos público. En segundo lugar, la guía ayuda a definir acciones a través de las cuales dichos mecanismos de rendición de cuentas pueden mejorarse.

1.3. ¿Qué fases del ciclo de políticas públicas son relevantes para la rendición de cuentas democrática?

La prestación de un servicio público, como agua potable canalizada desde un pozo hasta un grifo, es el último paso de un ciclo de proyectos público complejo y fluido que involucra a las autoridades públicas, a los ciudadanos o a sus representantes, a los movimientos sociales, a los grupos de interés y al sector privado. Existe un ciclo de políticas públicas que se inicia con el establecimiento de prioridades por parte de una agencia de supervisión, continúa con un grupo de evaluación o con el escrutinio de los medios respecto de un plan nacional liderado

por un ministerio, pasando por el acuerdo de acciones y reglas para regular un servicio, y concluye con la implementación de dichas reglas a través de la prestación del servicio y de su uso final. Esta guía se enfoca en tres fases básicas de este proceso:

- **Definición de la agenda** es la fase en la que los temas y las preocupaciones se convierten en prioridades para los ciudadanos, los políticos, los funcionarios, u otros organismos privados o públicos que conforman la agenda pública. Las prioridades pueden determinarse a través de campañas electorales, debates públicos y cumbres internacionales, así como reuniones entre funcionarios de los sectores público y privado. En situaciones ideales, la definición de la agenda puede estar influenciada por informes de organismos formales de monitoreo u órganos de supervisión, tales como agencias reguladoras del gobierno, la oficina de la Defensoría del Pueblo o un órgano supremo de auditoría, o a través de la promoción hecha por movimientos sociales y por grupos de interés.

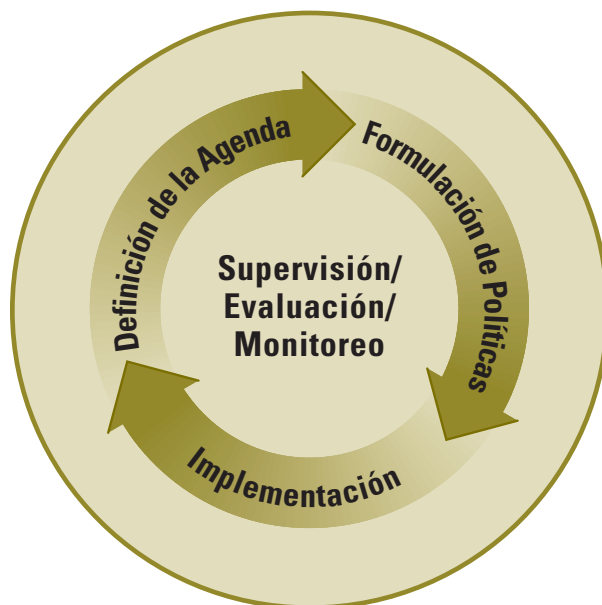
Ejemplos para la definición de la agenda:

- evaluaciones sectoriales o de servicio, exámenes o auditorías de, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo o comisiones parlamentarias;
 - eventos de campañas electorales, como debates y el lanzamiento de plataformas electorales de los partidos;
 - conferencias de partidos políticos periódicas o temáticas;
 - formulación del presupuesto o supervisión del gasto del presupuesto y debates subsiguientes en asambleas nacionales y subnacionales;
 - debates, artículos de opinión e informes especiales u otra cobertura de los medios de comunicación;
 - campañas por movimientos sociales y grupos de interés;
 - debates sobre planificación nacional del desarrollo;
 - reformas constitucionales;
 - defensa de sindicatos, asociaciones profesionales, prestadores de servicios del sector privado y asociaciones locales gubernamentales;
 - audiencias en asambleas nacionales o subnacionales o consejos; y
 - protestas callejeras no violentas o boicots de consumidores.
- **Formulación de política** es la fase donde los representantes o funcionarios evalúan las opciones de política para determinar cuáles son viables y las transforman en regulaciones. Dicha fase implica compromisos entre políticos de diferentes partidos, así como influencia de empresas privadas, organizaciones sociales o sin ánimo de lucro, donantes y otros grupos con interés en la formulación de

políticas concretas. Esto supone un equilibrio entre los beneficios, las prioridades políticas y la asignación de recursos financieros. De manera ideal, la formulación de política debe verse influida también por las recomendaciones de los órganos de control o de monitoreo.

Los siguientes son ejemplos de formulación de política:

- debates plenarios y votación sobre enmiendas legislativas o nueva legislación en asambleas nacionales o subnacionales;
 - sentencias y decisiones de cortes judiciales;
 - decisiones del gobierno y planes de acción;
 - cabildeo de grupos de interés organizados con el gobierno y otros órganos de decisión;
 - agencias del gobierno que diseñan políticas enfocadas a sectores específicos con prioridades particulares; e
 - iniciativas del ejecutivo presentadas y verificadas por asambleas nacionales o locales.
- **La implementación** tiene lugar cuando el gobierno otorga a una agencia del sector público o privado la responsabilidad de llevar una política a la práctica y de ofrecer el servicio correspondiente. En esta fase, los recursos presupuestados se dedican a la ejecución y los servicios deben ser entregados a la población. Los siguientes son ejemplos de implementación de política:
 - transferencia de presupuesto entre diferentes niveles de gobierno para asegurar la prestación del servicio;
 - pactos de servicios o contratos entre el Estado y los proveedores privados de servicios;
 - sistemas de precios y recolección de tasas y tarifas;
 - planeamiento de servicio de infraestructura y realización de trabajos;
 - sistemas de distribución y suministro, como para el agua, la electricidad, el gas o la comida
 - contratación pública de bienes y servicios, como medicinas, textos escolares, vehículos o su mantenimiento;
 - procedimientos de contratación de personal, tales como exámenes basados en el mérito para la contratación de profesores, reglas laborales y sistemas de pagos;
 - servicios del consumidor y sistemas de retroalimentación;
 - salud pública de calidad, seguridad, no discriminación, corrupción y controles ambientales;
 - autoridades públicas que atienden pedidos de títulos de propiedad; y
 - un funcionario responsable de extensión agrícola que proporcione asesoría gratuita a una cooperativa agrícola.

Figura 1. El ciclo de proyectos público

Los procesos de vigilancia, supervisión y evaluación añaden temas al debate público, idealmente cerrando el ciclo en el proceso político en la fase de definición de la agenda. Primero, las preocupaciones se convierten en prioridades, a continuación, se toman las decisiones políticas para después llevar a cabo su implementación. Además, después de las revisiones, las auditorías o las evaluaciones en el ciclo de proyectos público, se incorporan los resultados, los debates y los ajustes en nuevas rondas de definición de agenda.

La supervisión, el monitoreo y la evaluación de la prestación de servicios puede ser de arriba

a abajo, a través de autoridades de supervisión, tales como entidades fiscalizadoras superiores; o de abajo a arriba, por aquellos que usan o reciben el servicio y que plantean su preocupación de forma colectiva. La supervisión tiende a ser más efectiva cuando se combina el monitoreo en ambas direcciones. Por otro lado, la supervisión permite a los legisladores, los partidos políticos, los organismos de inspección del gobierno, las entidades fiscalizadoras superiores, las autoridades públicas o los proveedores de servicios, reevaluar un servicio, identificar nuevas preocupaciones, seleccionar políticas futuras y mejorar su implementación.

De manera ideal, la implementación debe estar sujeta a una supervisión regular para brindar retroalimentación sobre los avances, los problemas y la eficiencia. Los órganos reguladores del Estado, como por ejemplo, los inspectores gubernamentales de escuelas primarias y secundarias, pueden desempeñar un rol crucial en el seguimiento del cumplimiento de estándares, principios y políticas, siempre y cuando tengan el espacio y la capacidad de hacerlo.

Recuadro 4

La supervisión en la práctica

El saneamiento en Ghana es un claro ejemplo de cómo la supervisión puede destapar problemas en la provisión de servicios. Se investigaron casos en los que las reformas destinadas a permitir que la comunidad maneje los servicios públicos de higiene, resultó, en la práctica, en la creación de una fuente de clientelismo político. Los políticos locales usaron los contratos para manejar los servicios de higiene públicos para recompensar a sus clientes. A pesar de las políticas y de los planes gubernamentales, el hecho de que los servicios de higiene se convirtiesen en una importante fuente de ingresos para los políticos, combinada con una falta de disciplina burocrática, resultó en un mal funcionamiento del servicio. Más aún, el seguimiento fue socavado porque el departamento de tratamiento de residuos y los funcionarios de salud ambiental no tenían capacidad para sancionar a aquellos que dirigían los servicios de higiene públicos. Los políticos locales tenían demasiada protección (Ayee y Crook, 2003).

1.4. ¿Cuáles son los principios de la rendición de cuentas democrática?

La rendición de cuentas democrática se basa en tres principios fundamentales que permite a los ciudadanos y a sus representantes –titulares de derechos– pedir cuentas a aquellas autoridades públicas o privadas que son responsables del suministro de los servicios; en otras palabras, a los titulares de obligaciones. Los tres principios son la responsabilidad de justificar las acciones, la capacidad de respuesta y la aplicabilidad de sanciones.

Estos principios ayudarán a los evaluadores a identificar qué condiciones están presentes o pueden mejorar eficientemente las relaciones de rendición de cuentas. Como se señala, los asesores deben determinar si los principios son observados en interacciones concretas entre los titulares de derechos y los titulares de obligaciones.

La responsabilidad de justificar las acciones mide el grado en que un gobierno ejerce su deber de explicar y justificar sus decisiones al público. Mucha de la eficacia de la responsabilidad de justificar las acciones está vinculada a cómo los titulares de derechos articulan sus demandas, pero también está relacionada al espacio, la capacidad y al deseo de las autoridades de responder por sus actos. Por ejemplo, las normas electorales (fórmulas distritales o electorales) o reglas de

organización para la selección, la supervisión y la destitución de las autoridades públicas, definen qué autoridades, electas o no electas, respectivamente, podrían ser responsables.

La capacidad de respuesta tiene que ver con hasta qué punto las autoridades públicas o sus representantes consultan a los ciudadanos o a sus representantes antes de que una política o ley sea aprobada, de tal manera que el contenido de tales decisiones refleje sus opiniones, sus demandas o principios relativos a los derechos humanos (IDEA Internacional, 2008: 24). En gran medida, los incentivos políticos para que los gobiernos continúen respondiendo a los ciudadanos están ligados a la naturaleza del sistema de partidos, a las normas electorales y a otras medidas institucionales. Los incentivos asimismo, pueden definirse por la disponibilidad de recursos técnicos, humanos o financieros. La capacidad de respuesta también podría darse a través de interacciones informales entre los titulares de obligaciones y de derechos, tales como encuestas de opinión pública, reuniones privadas, campañas de apoyo o protestas.

Recuadro 5

En una relación de rendición de cuentas democrática ideal, los titulares de obligaciones:

- justifican sus acciones responsablemente, explicando su desempeño;
- tienen capacidad de respuesta, integrando las opiniones y preferencias políticas de los ciudadanos; y
- se enfrentan a consecuencias creíbles y ejecutables.

La aplicabilidad tiene que ver con las consecuencias formales o informales que los titulares de obligaciones pueden enfrentar y sobre las cuales deben responder. La posibilidad de aplicar consecuencias positivas o negativas tiende a contribuir a mejorar la rendición de cuentas. Dichas consecuencias pueden establecerse de manera formal como normas o ser aceptadas de manera informal en la práctica. Algunos titulares de derechos podrían estar investidos con el poder de aplicar estas consecuencias, como es el caso de las instituciones supremas fiscalizadoras con autoridad judicial y administrativa para hacer juicios, los comités parlamentarios, con la autoridad de solicitar cambios a un marco político, o una corte con el poder de anular un proceso electoral fraudulento. Los titulares de derechos sin poderes ejecutivos formales (como los grupos ciudadanos, los comités parlamentarios sin competencias de investigación, o las Defensorías del Pueblo, en algunos países) necesitarán vincularse con aquellas agencias facultadas con tales

poderes. El grado de autonomía financiera y política de estas agencias de ejecución afecta las probabilidades de que se apliquen las consecuencias.

Recuadro 6

En una relación de rendición de cuentas democrática ideal, los titulares de derechos:

- acceden a la información sobre el desempeño de los titulares de obligaciones;
- cuestionan las acciones de los titulares de obligaciones;
- tienen voz sobre los contenidos de las políticas; e
- imponen consecuencias sobre la actuación de los titulares de obligaciones.

La participación y la transparencia pueden potencialmente permitir la ejecución o la realización de estos tres principios democráticos. La participación implica el derecho humano de asociación, de juntarse, de expresar opiniones y de ejercer influencia sobre el ciclo de proyectos público. Por otro lado, la transparencia es la disponibilidad de información exacta y accesible sobre las acciones, la administración o la gestión de la planificación y los compromisos entre el Estado y los ciudadanos o entre una agencia del Estado y otra.

Cuando se examinan estos principios y cómo se relacionan a los mecanismos de rendición de cuentas, es necesario prestar atención a si son aplicados por igual o si algunos grupos en la sociedad están siendo marginados o discriminados. También los incentivos para los políticos y la incapacidad de los sistemas políticos para representar a la población son elementos importantes a tener en cuenta. Por ejemplo, ¿tienen las mujeres la misma capacidad y espacio que los hombres para demandar respuestas a los titulares de obligaciones? ¿Son las autoridades igual de receptivas hacia los sectores pobres de la población que hacia los sectores ricos?

Recuadro 7

Reduciendo el ausentismo de profesores en escuelas primarias en Ghana

“En un país que gasta el 80 por ciento de su presupuesto educativo en sueldos para profesores, el ausentismo de maestros puede resultar en un desperdicio significativo de los recursos públicos. Dado que era ampliamente sabido que los profesores en Ghana faltaban a clase

Recuadro 7*[cont.]*

con frecuencia, el Centro de Desarrollo Democrático de Ghana (CDD-Ghana) decidió cuantificar el grado de ausentismo en las escuelas primarias y examinar más detenidamente la tendencia, las causas potenciales y las soluciones para este problema crónico”.

“A principios de 2008, el equipo de investigaciones del CDD-Ghana empezó a llevar a cabo múltiples visitas a 30 escuelas primarias para estudiar la incidencia del ausentismo entre los profesores de la escuela. La primera visita hecha a cada escuela fue usada para recolectar información cuantitativa y cualitativa sobre las características de los profesores y sobre la cercanía de la escuela a otros establecimientos, como centros de salud o bancos. Las dos visitas siguientes [...] se realizaron para verificar la presencia de los profesores con un listado que les fue entregado por las direcciones distritales de educación. Finalmente, el equipo de CDD-Ghana condujo debates grupales con [...] asociaciones de padres y maestros, así como con comités de gestión de la escuela para determinar [...] las causas de ausentismo y si se llevaba a cabo supervisión y se aplicaban sanciones”.

“[...] El CDD-Ghana descubrió que 47 por ciento de los profesores estuvo ausente en al menos una de las visitas y que el promedio de la tasa de ausentismo para los 192 profesores fue 27 por ciento. [...] A pesar de que las razones de ausentismo más reportadas fueron enfermedad y chequeos médicos, otra razón bastante mencionada fue ‘asistencia a clases en lugares lejanos’ [los viernes]. [...] Los programas de aprendizaje, dirigidos por universidades en todo el país, se realizaban los fines de semana, empezando los viernes al finalizar la jornada escolar de primaria y secundaria. No obstante, asistir a estos programas requería que los docentes recorrieran una distancia significativa desde la universidad y salir temprano de clase para llegar a tiempo”.

El CDD-Ghana presentó esta historia a los periodistas y recibió una respuesta entusiasta. Aparecieron artículos sobre los resultados de la investigación en seis periódicos. El CDD-Ghana recomendó a las autoridades públicas, incluyendo al director de educación básica del Servicio de Educación de Ghana (GES), reorganizar el horario de capacitación para no entrar en conflicto con el horario de dictado de clase. Esta recomendación llevó al GES a ajustar el programa. El CDD-Ghana presentó el problema de una manera que llevó al titular de obligaciones a tomar conciencia pública, y a la vez presentar una solución potencial que fue adoptada con facilidad.

Fuente: Heck y Tolmie, 2012: 22–24

Capítulo 2

El marco para
la evaluación

El marco para la evaluación

El marco para la evaluación está diseñado para facilitar la identificación de acciones destinadas a mejorar la rendición de cuentas democrática en la prestación de servicios. En particular, se enfoca en la confluencia entre principios democráticos y el ciclo de proyectos público. Se plantea si las prácticas democráticas están siendo aplicadas adecuadamente. Es una metodología orientada a la acción, porque su aplicación permite a los usuarios del marco elaborar y proponer mejoras en áreas donde haya deficiencias en la rendición de cuentas. El marco se basa en la investigación, en la vasta experiencia de diversos actores y en la aplicación tanto del *Estado de la Democracia* de IDEA Internacional como de la *Evaluación del Estado de la Democracia Local* (IDEA Internacional, 2008 e IDEA Internacional, 2013b).

2.1. La lógica del marco

La premisa del marco para la evaluación es que promoviendo la rendición de cuentas en el contexto de la prestación de servicios en diferentes niveles del gobierno no solo se legitima y se refuerza la democracia, sino que la calidad de los servicios que se ofrecen también mejorarán eventualmente; por lo tanto, mejorarán las vidas de hombres, mujeres, niños y niñas, en particular de los que viven en la pobreza. La realidad política es más compleja, y puede ser que ni los políticos ni la población en general tengan el espacio, la capacidad o los incentivos de organizar, cambiar y mejorar la situación. Tales comprobaciones de la realidad no deben evitar en ningún caso un esfuerzo de evaluación; al contrario, sirven para manejar expectativas y afinar tácticas de cómo llevarla a cabo y la manera de usar los hallazgos.

Al acceder y analizar la información, los usuarios del marco pueden evaluar relaciones de rendición de cuentas democráticas en relación con problemas en los servicios públicos a través de todo el ciclo de políticas

pública y diseñar acciones para mejorarlos. Al evaluar las relaciones, las prácticas formales e informales deben examinarse a la luz de los tres principios antes mencionados (ver sección 1.4). Por ejemplo, las políticas deben mostrar qué prioridad se le ha dado al derecho de los niños a la educación, al derecho de las mujeres a la salud sexual y reproductiva, o a proveer acceso a agua potable; no obstante, en realidad, los problemas como la mala asignación de recursos, la fuga de gastos a través de la cadena de pagos y una distribución desigual de servicios demuestran una falta de rendición de cuentas en la prestación de servicios. El resultado final es que los estudiantes reciben una educación de baja calidad, las mujeres no tienen acceso a servicios de salud sexual y reproductiva y el agua potable puede no estar disponible.

2.2. ¿Cuál es el ámbito del marco?

El marco examina hasta qué punto se puede pedir cuentas a las autoridades públicas u otros proveedores de servicios a través de medios democráticos. Esto significa que los evaluadores pueden sugerir opciones para mejorar la rendición de cuentas. Con este objetivo, la herramienta analítica contenida en esta guía puede usarse directamente o adaptarse para evaluar una amplia variedad de servicios públicos, independientemente de su naturaleza u organización. Generalmente, es de suma importancia ver más allá de los procesos formales y concentrarse en cómo funcionan estos servicios en la práctica y por qué los problemas siguen sin ser atendidos a pesar de haber sido percibidos por los titulares de obligaciones y por los titulares de derechos. Los equipos de evaluación deben analizar no solo a los actores políticos y a los procesos políticos formales de toma de decisiones, sino temas más amplios, tales como las estructuras de poder y las relaciones en la sociedad; la capacidad de los activistas, así como el espacio con el que cuentan para movilizarse y comprometerse colectivamente. Asimismo, deberán tener en cuenta el legado histórico que explica los factores contextuales.

Por ejemplo, varias investigaciones demuestran que la prestación de servicios se debilita cuando las sociedades están divididas debido a la fragmentación y a la exclusión. En estos casos, con frecuencia, el poder lo obtienen candidatos que carecen de orientación política y que por el contrario muestran estrategias basadas en un líder o sobre la base de una identidad (Wild et al., 2012).

Además, los problemas en la prestación de servicios pueden estar relacionados con las políticas, las concertaciones y los arreglos que se superponen o que son contradictorios dentro o a través de los sectores, así

como las políticas a gran escala que carecen de planes de implementación y financiamiento. En el Recuadro 8 se presenta un ejemplo de esto:

Recuadro 8

Barreras de la rendición de cuentas democrática

En 2002, un programa de reforma del sector agua en Kenia creó un gran número de entidades paraestatales, compañías o agencias de propiedad del Estado, o controladas completa o parcialmente por este. La coordinación horizontal involucró al menos a diez ministerios. Además, la descentralización aumentó aún más el número de entidades locales autónomas. Esta proliferación de actores, combinada con un gran flujo de fondos de donantes, incrementó significativamente las oportunidades de corrupción. En situaciones con una estructura de responsabilidades así de complicada, los ciudadanos tendrán dificultad para exigir cuentas a sus representantes electos por no tener agua potable (Rampa y Piñol Puig, 2011).

2.3. ¿Cuáles son las características del marco para la evaluación?

El marco está enfocado no solo en identificar problemas o vacíos en la rendición de cuentas, sino también en cómo se pueden superar. Para identificar posibles acciones dirigidas a la reforma, el proceso de evaluación debe mostrar características que permitan que se dé un proceso local. Más específicamente, el marco está diseñado para ser:

- centrado en el servicio, ya que está enfocado a servicios en particular y en cómo los mecanismos de rendición de cuentas democrática se llevan a cabo en los mismos;
- basado en el problema, ya que requiere identificar problemas particulares en fases específicas del ciclo de proyectos público, que son luego sujetos a evaluación;
- orientado a la acción, ya que busca realizar el trabajo de base para mejorar los acuerdos de rendición de cuentas a través del ciclo de proyectos público, otorgando vías procesales cuando los proveedores fallen con sus obligaciones; e
- inclusivo, por estar abierto a integrar a una variedad de actores políticos y otros interlocutores en el análisis de la rendición de cuentas en la prestación de servicios públicos.

Figura 2. Marco básico para la evaluación

Principio	Marco básico para la evaluación		
	Definición de la agenda	Formulación de política	Implementación
Justificación	¿Hasta qué punto debe justificar el [titular de obligaciones] ante el [titular de derechos] sus acciones en [la obligación de definición de la agenda]?	¿Hasta qué punto debe justificar el [titular de obligaciones] ante el [titular de derechos] sus acciones en [la obligación de formulación de política]?	¿Hasta qué punto debe justificar el [titular de obligaciones] ante el [titular de derechos] sus acciones en [obligación de la implementación]?
Capacidad de respuesta	¿Cuál es la capacidad de respuesta que tiene el [titular de obligaciones] frente al [titular de derechos] respecto de la [obligación de definición de la agenda]?	¿Cuál es la capacidad de respuesta que tiene el [titular de obligaciones] frente al [titular de derechos] respecto de la [obligación de formulación de políticas]?	¿Cuál es la capacidad de respuesta que tiene el [titular de obligaciones] frente al [titular de derechos] respecto de la [obligación de implementación]?
Aplicabilidad	¿Hasta qué punto puede el [titular de derechos] imponer y aplicar las consecuencias al [titular de obligaciones] de una [obligación de definición de la agenda]?	¿Hasta qué punto puede el [titular de derechos] imponer y aplicar las consecuencias al [titular de obligaciones] de una [obligación de formulación de políticas]?	¿Hasta qué punto puede el [titular de derechos] imponer y aplicar las consecuencias al [titular de obligaciones] de una [obligación de implementación]?



Capítulo 3

El proceso, los hitos
y el flujo de trabajo
de la evaluación

El proceso, los hitos y el flujo de trabajo de la evaluación

3.1. Preparándose

Imaginémonos a un grupo de mujeres y hombres que trabaja para una organización comunitaria en un asentamiento informal. Su intención es saber más sobre los problemas con los servicios públicos en su barrio para identificar los espacios en los que su contribución podría generar una mejora, y aprender cómo abogar por dichas mejoras. O imaginémonos a un funcionario municipal intentando mejorar los canales de comunicación para informar a la comunidad sobre los servicios que la municipalidad ofrece. A estos grupos se les puede llamar “promotores”.

Los promotores se preocupan de los servicios, tales como la falta de sistemas para el manejo de los desechos sólidos en un asentamiento informal o la baja calidad de la educación, y quieren mejorar la prestación del servicio creando canales de comunicación u oportunidades para expresar sus preocupaciones. Como dichas preocupaciones son el resultado de su conocimiento sobre el servicio, ellos están en una posición ideal para facilitar la congregación de grupos de interesados para participar en una evaluación. Esta guía se referirá a estos últimos como el equipo de evaluadores. Los promotores deben, asimismo, estar bien conectados para generar alianzas entre el equipo evaluador y los que tienen el poder de presionar por las reformas en el servicio, tales como las autoridades públicas locales o nacionales, electas o no electas, los políticos de todas las orientaciones políticas, los organismos de supervisión y los proveedores de servicios, entre otros. Estos actores influyentes tendrán un papel importante en el proceso de evaluación como parte del grupo consultivo.

El cambio se dará no solo como resultado de la evaluación, sino también por la interacción entre los promotores, el grupo de evaluadores y el grupo consultivo a través del proceso mismo de

Figura 3. El proceso de evaluación



la evaluación. Las oportunidades de reflexión común sobre las preocupaciones respecto a la prestación de servicios y sobre cómo lograr mejoras, facilitarán, sin lugar a dudas, el entendimiento mutuo entre los asesores, el grupo consultivo y los proveedores de servicios del sector público o privado, así como entre otros interlocutores. De este modo se crea la base para el cambio.

3.1.1. *Cómo establecer objetivos para la evaluación*

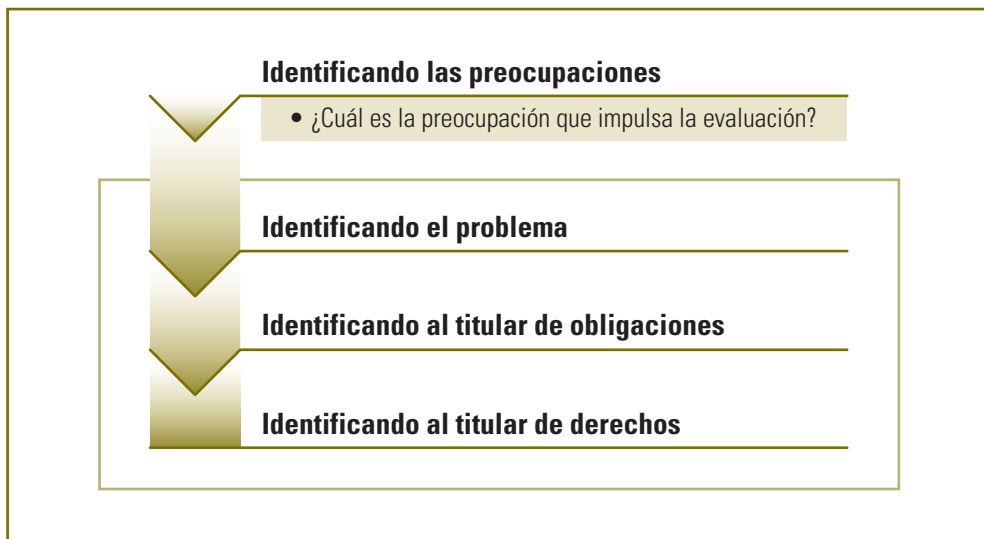
El paso siguiente en cualquier evaluación es establecer objetivos. La pregunta esencial que debe ser respondida es por qué se necesita una evaluación. ¿Hacia quién estarán dirigidas las recomendaciones? ¿Cuándo y cómo se harán las recomendaciones? Los promotores pueden realizar consultas preliminares para responder las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las preocupaciones más urgentes en la provisión de servicios públicos?
- ¿Qué actores están en la mejor posición para beneficiarse de la evaluación y usar las respuestas colectivamente?
- ¿De qué manera puede la evaluación de la rendición de cuentas democrática apoyar a los políticos o a los funcionarios para cumplir mejor con su deber?
- ¿De qué manera puede la evaluación empoderar a los titulares de derechos para obligar a las autoridades públicas a rendir cuentas?
- ¿Cuál sería la manera más apropiada de comunicar los resultados y las recomendaciones?
- ¿Cuándo sería un momento óptimo para abogar a favor de una propuesta de reforma?

De lo general a lo específico, desde identificar las preocupaciones hasta identificar los problemas

Los promotores ahora tendrán una idea sobre los temas que les deben preocupar y que impulsan la evaluación. ¿Qué debería funcionar mejor? ¿Qué no está funcionando? ¿Qué falta? En general, estas preocupaciones se refieren al malfuncionamiento en la prestación de un servicio público, como la falta de agua potable en los asentamientos informales, la recolección de residuos sólidos en áreas semiurbanas o el mal desempeño de los estudiantes en las escuelas públicas.

Figura 4. De lo general a lo específico



Recuadro 9

Preocupación versus problema

Una preocupación es lo que un usuario del servicio percibe como negativo o lo que no está funcionando apropiadamente en un servicio, mientras que un problema es la razón detrás de esa preocupación, y que está causando un efecto tangible. Por ejemplo, los vecinos de un distrito en una gran ciudad podrían estar preocupados por la mala calidad del agua que sale por sus grifos. Esta sería su preocupación. El problema detrás de la mala calidad del agua podría ser la falta de mantenimiento de las tuberías, el cual no ha sido programado ni presupuestado en décadas. La rendición de cuentas para este tipo de problemas –quién es responsable y frente a quién– es en lo que se enfocará este ejercicio.

3.1.2. Cómo constituir el equipo evaluador

Aunque el rol de los promotores es fundamental para establecer el proceso, la evaluación será ejecutada por el equipo evaluador. Este equipo estará a cargo de todo el trabajo operativo, realizando investigaciones y dirigiendo el proceso para lograr el cambio. De manera ideal, este equipo debe incluir miembros con una objetividad comprobada, capacidad de investigación, experiencia en el servicio en cuestión y capacidad de comunicación. Por lo general, un equipo

exitoso es aquel que reúne personas de diferentes disciplinas, orígenes y género.

Equipo interdisciplinario

Los promotores deben aspirar a conformar un equipo multidisciplinario. El equipo debe poseer el mayor número posible de habilidades necesarias para que sus miembros se puedan complementar unos a otros y apoyar el proceso de evaluación. Un equipo interdisciplinario tendrá una diversidad de visiones, que a su vez ofrecerá una visión integral de los temas, de manera que no se pase por alto ningún tema o enfoque importante.

Cómo organizar el trabajo de equipo

La organización del equipo la deben determinar los promotores y el equipo mismo. Idealmente, el equipo evaluador debe procurar usar los recursos materiales y humanos a su alcance, de un modo efectivo y eficiente. Todas sus acciones deben dirigirse a lograr los objetivos de la evaluación. Como parte de la responsabilidad de gestionar el proceso y conducir la investigación, el equipo evaluador debe distribuir el trabajo y las responsabilidades entre sus miembros basándose en sus habilidades. Para evitar malentendidos y lograr una sinergia entre las habilidades y las capacidades de estos, se deben establecer acuerdos claros de gestión desde el principio del proyecto.

Es importante para el equipo evaluador mantener una comunicación entre los promotores, el grupo consultivo (ver Sección 3.2.1.) e internamente entre sus propios miembros. El equipo debe asegurar que se cree el espacio para reuniones regulares en las que se intercambie información. Además, cada hito en el proceso debe ser comunicado a los otros actores de la evaluación. Mantener un flujo constante de información con todos ellos facilitará el logro de objetivos comunes.

Aprendizaje continuo y monitoreo

El equipo evaluador debe asegurarse de que a lo largo de la evaluación se lleve a cabo un aprendizaje y un monitoreo continuos: el proceso debe ser participativo y debe permitir a todos los miembros monitorear el progreso y señalar cualquier revisión requerida. Idealmente, cada hito debe involucrar una reflexión dentro del equipo para discutir lo

que fue bien y lo que se puede mejorar para monitorear y documentar el aprendizaje acumulado. Se ofrece más orientación sobre cómo aprender de la evaluación en la Sección 3.9.

3.1.3. *Cómo planear y presupuestar*

Obtener los datos puede tomar mucho tiempo y ser costoso, como en el caso de las actividades de comunicación y de defensa de diversas causas. Antes de iniciar la evaluación, los promotores y evaluadores deben ponerse de acuerdo en un plan de trabajo que incluya hitos logrables, tácticas de comunicación, plazos y un presupuesto estimado. La cantidad de recursos disponibles repercutirá en la profundidad de la evaluación. La elaboración del presupuesto debe incluir costos estimados para:

- recursos humanos en el equipo evaluador;
- viajes de estudio o de campo;
- consultas, incluyendo el costo de las reuniones, si fuera necesario; y
- comunicaciones.

Los grupos de evaluación deben planear el proceso de acuerdo a los recursos humanos y materiales disponibles. Para asegurar la eficiencia, dichos grupos pueden basarse en recursos que se encuentren fácilmente disponibles, como por ejemplo, informes producidos en el país, estadísticas compiladas por agencias estatales, informes de país realizados por agencias internacionales o informes de opinión hechos por académicos locales o *think-tanks*. El equipo puede entonces enfocar su trabajo en las áreas substantivas que no han sido cubiertas y a las que vale la pena hacerles seguimiento.

Factores de coste

Para completar el plan de trabajo y su presupuesto, los promotores y el equipo evaluador deben identificar factores con el potencial de aumentar los costos o atrasar los procesos, tales como:

- sobredependencia de consultores;
- muchos viajes de trabajo de campo, estudios o encuestas extensas;
- desacuerdos dentro del grupo evaluador o entre dicho grupo y el grupo consultivo, que estanquen el trabajo; y
- cualquier forma de corrupción.

Tanto promotores como evaluadores están en una buena posición para identificar los problemas a tiempo y ajustar las estrategias adecuadamente.

Reducción de coste

La mejor manera de tener una idea realista sobre el plan de trabajo y el presupuesto es llevar a cabo una revisión teórica de la literatura existente, de reportes e información sobre la provisión de servicios de organismos, como:

- agencias gubernamentales con responsabilidad de provisión de servicios;
- departamentos de investigación universitaria y *think-tanks*;
- órganos reguladores;
- organismos estadísticos nacionales;
- oficinas de Defensoría del Pueblo;
- organismos superiores de fiscalización;
- organismos nacionales defensores de los derechos humanos;
- iniciativas de control o de monitoreo ciudadano;
- mecanismos internacionales de monitoreo como el índice de desarrollo humano;
- conclusiones generales y comentarios de los órganos de supervisión de tratados de derechos humanos de las convenciones de las Naciones Unidas o sus equivalentes regionales, como la Corte Africana y la Comisión de Derechos Humanos y de los Pueblos;
- informes sobre derechos humanos de expertos independientes bajo los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; y
- otros instrumentos internacionales, como las declaraciones adoptadas por las conferencias de la ONU, que tratan de la provisión de servicios públicos.

Antes de decidir el presupuesto debe realizarse una exploración inicial de estos recursos. La lista del Anexo I provee un ejemplo básico de un plan de trabajo y de un cronograma.

Comunicación estratégica

Una parte importante del trabajo del equipo evaluador se enfoca en la comunicación. Los evaluadores necesitan planificar las actividades de comunicación con anterioridad. Estas pueden incluir:

- mantener informados a los miembros del grupo consultivo;
- sesiones periódicas de información de puntos focales relevantes de partidos políticos o de personal de comisiones parlamentarias vinculados al servicio seleccionado;
- un boletín periódico sobre los hitos obtenidos;
- noticias sobre personalidades importantes que sean miembros del grupo consultivo;
- retransmisión directa de eventos públicos, si fuera apropiado; y
- redes sociales, como actualizaciones en blogs, Twitter, Instagram y otras plataformas destinadas hacia actores estratégicos.

Consejos para el uso de redes sociales

Los equipos evaluadores pueden considerar el uso de las plataformas de las redes sociales –como Twitter, Facebook e Instagram– como parte de su estrategia de comunicación. Cada herramienta tiene un uso y una audiencia específicos. Las redes sociales proveen un medio para mantener informado al público objetivo y surtir un flujo constante de información. Estas pueden ayudar a promocionar eventos, actividades y notas de prensa, así como a impulsar y aumentar el interés en las actividades de la evaluación. No obstante, es importante notar que el uso de las redes sociales consume mucho tiempo y requiere conocimiento de cada plataforma. El valor de usarlas aumenta si los miembros del equipo tienen experiencia previa, si existe una audiencia y si su utilización es parte de una estrategia de comunicación más amplia.

Para asegurar influencia política y promover el cambio, los evaluadores deben tratar de involucrarse con actores relevantes en un intercambio regular. Si el contexto lo permite, los evaluadores podrían considerar iniciar alianzas con grupos con interés en el servicio. Obviamente, estas alianzas solo serán significativas si el socio está verdaderamente interesado en fomentar que se realicen mejoras en la rendición de cuentas democrática en la provisión de servicios y tiene la capacidad y el espacio para hacerlo. El equipo podría, por ejemplo, tratar de vincularse con movimientos sociales y con grupos de interés relacionados con mejorar la provisión de servicios o, entre otros, con organismos estatales y locales, partidos políticos, agencias reguladoras estatales o con la Defensoría del Pueblo. Los asociados pueden realizar actividades relevantes y factibles de manera conjunta que podrían incluir la coorganización de debates públicos a nivel local o discusiones y asesoramiento sobre cuál es el momento más oportuno para la publicación de notas de prensa o de los informes finales. La publicación del informe, o de los

informes, finales debe programarse para asegurar la mayor difusión y promoción posible para que los resultados sean debatidos al máximo.

Además, el equipo podría considerar una posible alianza con un medio de comunicación, siempre y cuando esto sea no solo factible

sino apropiado para ambas partes. Se pueden considerar ideas desde proveer información exclusiva de actividades importantes hasta la impresión de versiones simplificadas de los resultados finales y de las recomendaciones, siempre y cuando estas sean consideradas de interés periodístico (ver Sección 3.7).

Recuadro 10

Ejemplo de una estrategia de comunicación exitosa: *Democratic Audit UK* [Auditoría Democrática Reino Unido] y *The Guardian**

El Dr. Stuart Wilks-Heeg, director del *Democratic Audit UK*, al preguntársele sobre su estrategia de comunicación, dijo: “La evaluación fue lanzada online a través de una cobertura exclusiva en el diario *The Guardian*, el cual es uno de los medios más visitados virtualmente a nivel global. Para coincidir con esta cobertura, enviamos copias impresas del resumen ejecutivo de la evaluación a 100 políticos clave, periodistas y bloggers, *think-tanks* y académicos, y circulamos copias electrónicas del resumen (PDF) a 100 individuos más de estos grupos. También abordamos a blogs y bloggers líderes para que escribieran sobre nuestras evaluaciones, que escribieran en nuestro blog para una serie de medios líderes en la cobertura de noticias políticas en el Reino Unido y llevaran a cabo una campaña constante en redes sociales” (extraído de una entrevista al Dr. Stuart Wilks-Heeg, agosto, 2012).

El artículo sobre la evaluación fue el más leído de la versión virtual de *The Guardian* en 24 horas y atrajo un gran número de comentarios en Facebook (fue compartido 1.400 veces) y en Twitter (777 veces). Otros medios también cubrieron el lanzamiento de la evaluación, incluyendo la revista *Time magazine*. Más importante aún, la evaluación alcanzó a su público objetivo y fue citada en ambas cámaras del parlamento del Reino Unido.

*El informe del 2012 “¿Qué tan democrático es el Reino Unido?” fue publicado por *Democratic Audit UK* el 7 de julio de 2012. El informe se basó en el marco para la evaluación del Estado de la Democracia de IDEA Internacional (EdD). EdD es la inspiración para el marco para la evaluación en esta guía. Para obtener más información, vea <<http://www.idea.int>>.

Obtención de fondos

La recaudación de fondos para cubrir los gastos relacionados con las necesidades técnicas y los recursos humanos es el siguiente punto crucial. Un escenario ideal sería que las mismas entidades

interesadas en las recomendaciones de la evaluación cubrieran los costos. Un efecto secundario de esto podría ser que su participación posiblemente aumentaría la probabilidad de obtener su respaldo para las conclusiones de la evaluación.

De manera realista, la mayoría de los usuarios potenciales de las recomendaciones tienen otras prioridades financieras apremiantes. No obstante, grupos que no están directamente involucrados con el servicio actualmente, pero que podrían estarlo en el futuro, podrían ser financiadores potenciales del proceso de evaluación, tales como:

- bancos multilaterales de desarrollo;
- agencias de cooperación para el desarrollo;
- organizaciones no gubernamentales;
- fundaciones filantrópicas o compañías del sector privado; e
- instituciones de investigación.

Cuando la evaluación se lleva a cabo como parte del mandato de un organismo público, como la Defensoría del Pueblo o una comisión parlamentaria, puede no ser necesario tener que buscar financiamiento. De lo contrario, si los promotores y evaluadores necesitan respaldo financiero deben tener en mente un balance político. Algunos financiadores potenciales pueden estar tan directamente vinculados con la prestación del servicio en cuestión, y por lo tanto, su contribución financiera podría suscitar dudas sobre la objetividad de la evaluación.

Hitos: preparándose

- Establecer los objetivos para la evaluación
- Constituir el equipo evaluador
- Elaborar el plan de trabajo y el presupuesto

3.2. Empoderándose

Una vez que los promotores han establecido el equipo evaluador y han conseguido los fondos para la evaluación, pueden retirarse y dejar al equipo evaluador proceder. No obstante, el equipo evaluador no debe trabajar solo. Como se mencionó antes, el equipo evaluador necesitará apoyo y opiniones de personas clave con legitimidad, con una participación genuina y con cierto grado de poder e influencia

sobre el servicio identificado. Un grupo consultivo dará este apoyo a través de reuniones regulares para discutir sobre el progreso de la evaluación y dar sus recomendaciones.

De manera ideal, el grupo consultivo debe representar una pluralidad genuina de tendencias políticas y perspectivas sobre el servicio. Su composición, asimismo, debe asegurar que sean representadas las opiniones de aquellos que están marginados de la provisión del servicio en términos de género, edad, minoría o condición indígena, orientación sexual, residencia urbana o rural, clase, identidad étnica o religiosa y discapacidad.

3.2.1. *Cómo constituir un grupo consultivo*

El grupo consultivo está llamado a realizar tres funciones principales: (1) proporcionar legitimidad al grupo evaluador; (2) transmitir los resultados de la evaluación y llegar a aquellos con la capacidad de generar el cambio; y (3) proveer guía y consejo. Para llevar a cabo estas tres funciones con éxito, el grupo consultivo debe estar compuesto por personas con influencia sobre el servicio. Estas personas serán usuarios potenciales de los resultados de la evaluación que tengan interés en mejorar cómo el servicio está siendo provisto, además del poder de presionar por una reforma de la rendición de cuentas democrática en todo el ciclo de proyectos público. Para proveer de legitimidad a la evaluación, el grupo consultivo debe idealmente reflejar en su composición a interlocutores de toda la sociedad y representar a todas las tendencias políticas, o al menos a las más importantes, y a aquellos interesados en el servicio. Su participación desde el principio del proceso aumenta las posibilidades de influir en el nivel adecuado y a los actores correctos. Las buenas relaciones entre los evaluadores y el grupo consultivo, así como con posibles organismos financiadores, ayudarán a que se avance con celeridad. Corresponde a ambos grupos tomar medidas que garanticen que la evaluación se lleve a cabo con objetividad y pluralismo.

Por otra parte, el grupo consultivo debe involucrarse, junto con el equipo evaluador, en formular posibles actividades alrededor de los resultados obtenidos en la fase de evaluación. El grupo consultivo será responsable de proponer las iniciativas para que las propuestas resultantes de la evaluación sean una realidad.

El grupo consultivo y el equipo evaluador deberán decidir cómo establecer sus relaciones. Dadas las responsabilidades diarias de los miembros del grupo, el equipo evaluador debe cerciorarse de cómo

dar mejor uso al poco tiempo disponible con estos. La lista en el Anexo II proporciona ideas para una cooperación exitosa entre estas entidades clave para llevar el proceso adelante.

3.2.2. *Cómo asegurar influencia*

El vehículo principal de influencia es el grupo consultivo. Los miembros del grupo son elegidos por su posición y conocimiento del servicio. Su empoderamiento y apropiación del proceso aumentará las posibilidades de que los resultados de la evaluación influyan en la toma de decisiones políticas.

De cualquier manera, el equipo evaluador y el grupo consultivo deben explorar otras vías para ser influyentes. Una estrategia para lograr más influencia es compartir los informes con instituciones y organizaciones clave e invitarlos a participar en los eventos; tales como los partidos políticos, el parlamento, la Defensoría del Pueblo, los organismos superiores de fiscalización, los organismos de inspección, las autoridades regulatorias, las organizaciones de la sociedad civil o los grupos de interés del sector privado. En general, cualquier organización o institución que proporciona un vehículo para influir en la toma de decisiones será un excelente complemento al trabajo y a la influencia provista por el grupo consultivo.

Coordinación estratégica

Los evaluadores deben diseñar usos posibles para los resultados de la evaluación y decidir cómo dichas propuestas pueden tener el mayor impacto. Es importante apuntar a los momentos clave de toma de decisiones políticas para alcanzar una máxima exposición e influencia. Estos momentos pueden ser, por ejemplo, unas próximas elecciones generales, una revisión de una política nacional, la finalización o la revisión de un plan quinquenal nacional de salud, un próximo informe de país para un órgano de supervisión de tratados de la ONU o su equivalente regional en, por ejemplo, equidad de género.

Las siguientes preguntas pueden ayudar a identificar dichos puntos de partida estratégicos:

- ¿Será la política que rige el servicio o su implementación evaluada y revisada en el futuro próximo? ¿Hay un debate en marcha sobre el problema y atención mediática constante, incluyendo las emisoras de radio?

- ¿Ha habido un esfuerzo constante para mejorar el servicio por parte de al menos algunos partidos políticos, por la comisión parlamentaria a cargo, o por movimientos sociales o grupos de interés? ¿O hay un silencio casi absoluto, que implicaría una ardua batalla para identificar puntos de partida?
- ¿Se revisarán próximamente el plan nacional de desarrollo, los planes sectoriales nacionales o un plan más específico relacionado con el servicio? ¿Habrá una revisión constitucional o una revisión de la legislación y las políticas relevantes en un futuro cercano? ¿Habrá una revisión del servicio planeada por la oficina de la Defensoría del Pueblo o de un organismo superior de auditoría?
- ¿Habrá un informe nacional de alguno de los órganos de supervisión de los tratados de derechos humanos de la ONU o una visita de algún experto en derechos humanos bajo los procedimientos especiales del Consejo de la ONU o de sus equivalentes regionales relacionados al servicio?
- ¿Habrá elecciones generales en los dos años siguientes?

El tiempo de la implementación y la promoción juega un papel importante para trasladar conclusiones y recomendaciones viables en acciones orientadas al diálogo. Por lo tanto, el equipo debe adecuar sus tácticas para lograr un cambio tangible a través de la evaluación. Prestar atención a estos puntos de partida es una táctica que puede aumentar el impacto de la evaluación exponencialmente.

Recuadro 11

Informe interno paso a paso

Para garantizar que todas las percepciones sean documentadas es recomendable producir y validar resúmenes breves, por ejemplo, cuando se consiguen hitos clave. Esto se basa en que es más fácil utilizar textos sencillos como herramienta de aprendizaje que volúmenes extensos.

Hitos: empoderándose

- Constituir un grupo consultivo
- Identificar a los usuarios y los usos de los resultados de la evaluación, y las ocasiones para tener influencia.

3.3. Enfocándose

El equipo evaluador y el grupo consultivo, con sus responsabilidades respectivas, empezarán en esta fase la aplicación técnica de la metodología. El equipo evaluador se encargará de mapear el servicio a través del ciclo de políticas públicas para identificar y formular los principales problemas y determinar quién es responsable de cada problema y cuáles son las relaciones de rendición de cuentas que intervienen.

3.3.1. *Cómo mapear el ciclo de políticas públicas*

El siguiente paso en la evaluación es mapear el ciclo de políticas públicas del servicio, dando respuesta cuidadosamente a las siguientes preguntas para determinar *quién hace qué y cómo* lo hace, en cada fase de dicho ciclo:

- ¿Quién tiene el poder de influir para definir las prioridades del sector y quién contribuye para financiar el servicio o quién toma decisiones sobre la asignación del presupuesto? (definición de la agenda)
- ¿Quién decide sobre el marco normativo del servicio? (formulación de políticas)
- ¿Quién está a cargo de implementar estas normas y de ejecutar el presupuesto? (implementación)
- ¿Qué agencias tienen el mandato de vigilar y supervisar el proceso?

Uno de los aspectos clave del mapeo del proceso es distinguir entre las funciones de los niveles centrales y subnacionales del gobierno. Por otro lado, es importante determinar sus respectivos mandatos, así como los recursos que tienen disponibles para planificar, regular e implementar el servicio y cumplir con sus responsabilidades. El ciclo de políticas públicas es a menudo multidimensional, ya que en diferentes niveles, oficinas o agencias del gobierno tienen diferentes responsabilidades, que pueden ser complementarias o superponerse. Es, por lo tanto, de suma importancia que el equipo evaluador mapee cómo diferentes niveles de gobierno tienen distintas responsabilidades relacionadas con el servicio.

El equipo evaluador debe también entender los factores formales e informales que intervienen en el proceso. Por ejemplo, el hecho de que los gobiernos subnacionales y las autoridades sean elegidas o designadas, inevitablemente afectará a quienes, en realidad, rendirán cuentas. Además, las prácticas informales profundamente arraigadas

y las redes de poder pueden influir sobre la manera como se ofrece el servicio, así como sobre las relaciones de rendición de cuentas. A menudo, una autoridad tradicional puede tener una influencia y poder significativos, a pesar de no contar con un rol formal en el proceso de la política –o incluso puede estar excluida de este–. Otro ejemplo son los grupos de interés, los cuales pueden influir en los resultados políticos ejerciendo presión sobre aquellos encargados de formular las políticas. Los evaluadores deben identificar estos actores informales y sus medios concretos de influir en la prestación de servicios.

3.3.2. *Cómo centrar la atención en los problemas*

Una vez que el equipo evaluador haya mapeado el ciclo de políticas públicas del servicio, estará en posición de identificar el o los problemas que afectan dicho servicio. Dichos problemas definirán el alcance de la evaluación, los actores y las relaciones a ser evaluadas, así como los cuestionarios, y por lo tanto, la dirección de las recomendaciones orientadas a la reforma.

En primer lugar, es importante recordar que el punto 3.1.1 recomendaba a los promotores evaluar la rendición de cuentas basándose en las preocupaciones concretas sobre el servicio. Estas preocupaciones están vinculadas a obstáculos que impiden al servicio lograr su propósito; son estos obstáculos los problemas en los que se enfocará la evaluación.

En este punto, los evaluadores deben:

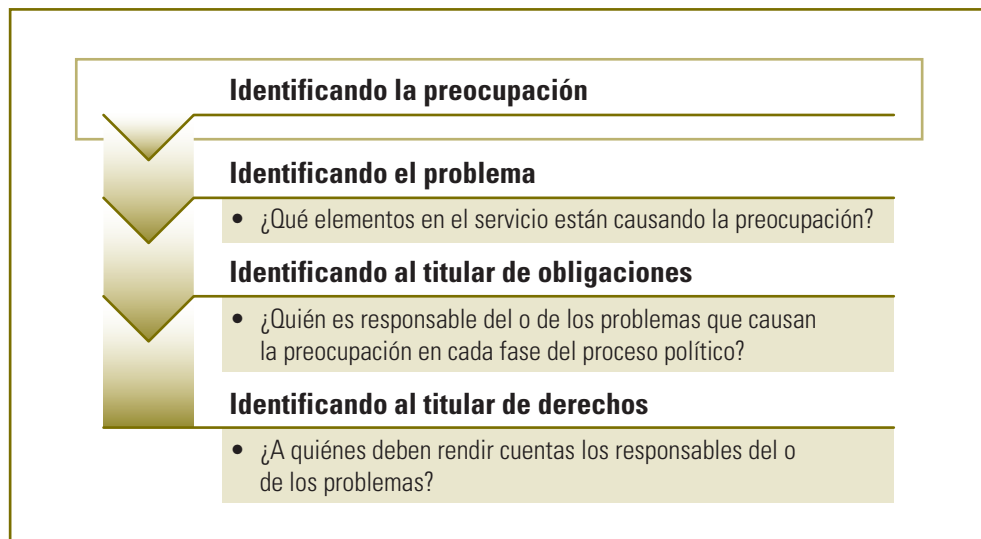
- **Formular los problemas** en términos del ciclo de políticas públicas que acaban de mapear. El equipo usará el mapeo para lograr entender los vínculos causales detrás del problema. Esto identificará qué responsabilidades y obligaciones concretas del proceso político están siendo pasadas por alto, se están llevando a cabo deficientemente o están ausentes y, por lo tanto, están impidiendo que el servicio logre su propósito.
- **Consultar a actores bien informados.** Para que su comprensión sea profunda, los evaluadores deben usar su propia experiencia y la de otros actores bien informados relacionados con el servicio. Piense, por ejemplo, en qué puede estar causando la falta de acceso al agua potable o en los malos resultados de ciertas minorías en las escuelas. Es posible que los evaluadores sepan cuáles son las normas que regulan la expansión de la red de distribución de agua o sepan si la asistencia

estudiantil es alta. Otros expertos podrían ayudar a identificar las razones subyacentes, como por ejemplo, que las transferencias de las agencias encargadas de financiar la infraestructura de distribución de agua no están llegando a las autoridades locales de manera oportuna, o que la ingesta nutricional de los alumnos está por debajo de los requerimientos mínimos para que realicen tareas intelectuales. Esta comprensión detallada de los problemas es una necesidad. Únicamente teniendo una idea clara de lo que subyace en las preocupaciones de los promotores, los evaluadores podrán enfocar su evaluación en los problemas relevantes que afectan el servicio.

- **Detectar los problemas** a través del ciclo de políticas públicas. Una vez que los problemas han sido identificados, los evaluadores deben organizarlos y pensar en sus implicancias.

¿Están relacionados a la formulación de políticas o a la asignación de presupuesto? ¿Cuáles son las implicancias de su implementación? Al detectar los problemas en la fase precisa del proceso político en que suceden, el equipo evaluador puede identificar qué oficina es responsable de los mismos (el titular de obligaciones), así como a aquellos a los que el titular de obligaciones debe explicar y justificar sus acciones (titular de derechos).

Figura 5. Identificando la preocupación



Los problemas identificados tienen que ser relevantes

Los evaluadores muy probablemente identificarán varios problemas a través del proceso político, por lo tanto, deberán tener sumo cuidado al identificar cuáles son más relevantes. Una manera de priorizar y de centrarse es considerar el número de relaciones de rendición de cuentas que se originan de un problema dado: las preocupaciones que son muy generales y amplias, como la falta de educación de calidad para la juventud, pueden involucrar muchas relaciones de rendición de cuentas que complican la evaluación. Por otra parte, los evaluadores deben evitar trabajar con problemas que sean muy simples o específicos, como por ejemplo, el mal estado de las señales de tránsito en una vía que conecta a dos comunidades en particular, ya que puede no valer el tiempo ni el esfuerzo que requiere el proceso completo de evaluación.

Las siguientes preguntas son de ayuda para identificar problemas relevantes:

- ¿Existe suficiente información disponible y accesible? ¿Esta información es relevante al problema?
- ¿Son tangibles las relaciones de rendición de cuentas?
- ¿Tiene el equipo evaluador la capacidad, el tiempo y el espacio para analizar la información relacionada con el problema?

Recuadro 12

El caso de Malawi: de las preocupaciones a los problemas

Una evaluación llevada a cabo en la Oficina de la Defensoría del Pueblo de Malawi identificó como una preocupación la situación insalubre creada por los residuos sólidos en áreas urbanas alrededor de la capital de Malawi, Lilongwe. El hecho es que no existe un sistema para gestionar los residuos sólidos que generan los residentes de las áreas urbanas. El mapeo de la cadena de prestación de servicios permitió al equipo evaluador determinar que el problema estaba siendo causado por un obstáculo financiero. Las carencias del servicio estaban vinculadas a la falta de una financiación estable y regular para cubrir los costos. Conocer estos hechos permitió a la Oficina de la Defensoría del Pueblo definir mejor el problema y centrarse en los actores, las responsabilidades y su contexto y, por lo tanto, analizar las relaciones de rendición de cuentas que rigen el servicio. La identificación del problema influyó todo el proceso de evaluación y definió sus recomendaciones orientadas a la acción (IDEA Internacional y la Oficina de la Defensoría del Pueblo de Malawi, 2014).

Diferentes problemas, diferentes incentivos para la rendición de cuentas

El equipo de evaluación debe ser consciente de que puede haber un mayor grado de rendición de cuentas democrática en algunos sectores o subsectores que en otros. Los políticos candidatos a elecciones pueden estar más interesados en servicios que sean visibles, prominentes y tangibles. La construcción de escuelas, por ejemplo, podría producir una retroalimentación más concreta y positiva de los ciudadanos que algo intangible, como la calidad de la educación. La disposición de los subsectores a la rendición de cuentas democrática también puede depender del espacio y de la capacidad de los ciudadanos para acceder a la información sobre las escuelas y de organizarse colectivamente para presionar por mejoras.

Al analizar cómo diferentes problemas crean diferentes incentivos y medidas disuasorias, los evaluadores deben tener en cuenta los tres elementos siguientes. En primer lugar, las características de cada sector influirán en los incentivos y en las medidas disuasorias que afectan a los actores políticos, a los proveedores y a los usuarios del servicio para dedicar recursos al mismo; y que al mismo tiempo afectan cómo los actores políticos y los proveedores de servicios rinden cuentas a los ciudadanos sobre la calidad del servicio. En segundo lugar, las particularidades de cada sector afectarán el equilibrio de poder entre los formuladores de políticas y los proveedores de servicios públicos. En tercer lugar, las características de cada sector afectarán el espacio y la manera como los ciudadanos pueden movilizarse colectivamente a fin de presionar para lograr mejoras (Batley y McLoughlin, 2012).

3.3.3. *Cómo identificar relaciones de rendición de cuentas*

Una vez que se han identificado los problemas de servicio pertinentes en cada etapa del proceso político, el equipo de evaluación debe proceder a identificar a los titulares de obligaciones y titulares de derechos para cada uno de los problemas.

En otras palabras, los evaluadores deben identificar quién es responsable del problema (el titular de obligaciones) y ante quiénes son responsables (titulares de derechos). Es importante tener en cuenta que los problemas podrían tener más de un titular de obligaciones y de derechos, y que varios otros actores podrían afectar el servicio de manera informal y desempeñar un papel en la causa del problema.

Cuando se trata de encontrar soluciones, los evaluadores deben considerar estos actores y su impacto contextual.

Los evaluadores deben centrarse en todos los actores y relaciones de rendición de cuentas que influyen en el o los problemas de servicios, e identificar cada relación por separado. El objetivo es determinar las relaciones más relevantes en cada etapa del ciclo de políticas públicas. Las evaluaciones exhaustivas probablemente produzcan conclusiones más útiles.

Recuadro 13

Mapeando relaciones

Por ejemplo, mapear a los actores clave y las relaciones de rendición de cuentas utilizando pizarras o simples notas adhesivas, puede proporcionar la base para identificar las relaciones entre los actores y las instituciones alrededor del o de los problemas. Para ilustrar cómo estos se relacionan entre sí, se puede utilizar el diagrama que se proporciona en el Anexo III.

Establecer las relaciones en un diagrama proporciona información útil y crea una mayor percepción del contexto en el que:

- se provee el servicio;
- varias relaciones interactúan;
- se toman decisiones y se brindan o se retiran incentivos;
- se aplican o no se aplican las leyes; y
- se toman o no se toman acciones.

También puede ayudar a entender la posibilidad de la formación de grupos de actores que apoyen o se opongan a la reforma y que identifiquen el poder y el espacio que puedan tener. Las agrupaciones de este tipo proporcionan información importante porque los actores con perfiles similares pueden reforzar actitudes de apoyo o de crítica entre sí para la evaluación. Sin embargo, lo más importante, es que los evaluadores puedan identificar las relaciones de rendición de cuentas centrales respecto con el o los problemas y establecer el sistema donde están inmersos –política y socialmente– con el fin de detectar oportunidades para influir en dichas relaciones.

Al completar este paso, los evaluadores deben poder llenar la matriz de la Figura 6. El Anexo IV da un ejemplo de una matriz completada por un equipo evaluador.

Figura 6. Identificando las relaciones en la rendición de cuentas democrática

Identificando las relaciones en la rendición de cuentas democrática				
	Problema del servicio	Titulares de obligaciones	Titulares de derechos	Alianzas e influencia
Etapa de la política	Obstáculo que impide que el servicio alcance sus objetivos	Actores con responsabilidad sobre el problema	Actores que utilizan los servicios, grupos con interés en los cambios	Relaciones entre actores: ¿Quién se opone o apoya los cambios/las reformas? ¿Quién tiene un nivel de influencia alto o bajo?
Definición de la agenda				
Formulación de política				
Implementación				

Esta matriz puede ser usada por los evaluadores en el paso 3.4 del proceso (Obteniendo respuestas) para resumir la información recogida en esta fase. La identificación de problemas y las relaciones de rendición de cuentas le darán forma al cuestionario y guiarán la recolección de datos, de allí la importancia de una identificación exhaustiva de actores y de relaciones de rendición de cuentas.

Hitos: enfocándose

- Identificación de los problemas más pertinentes del servicio
- Identificación de las responsabilidades de rendición de cuentas de los actores por la provisión de servicios –titulares de obligaciones y de derechos
- Identificación de las relaciones de rendición de cuentas

3.4. Obteniendo respuestas

Una vez que el equipo evaluador ha mapeado el servicio, identificado los problemas y mapeado las relaciones de rendición de cuentas para dichos problemas, tiene que analizar estas relaciones. El cuestionario guía el proceso de recolección de información y el análisis de la rendición de cuentas democrática para los problemas en el servicio. El

cuestionario se basa en los tres principios democráticos de rendición de cuentas (justificación, capacidad de respuesta y aplicabilidad) y los dos factores que los facilitan (participación y transparencia). Asimismo, su estructura está basada en los tres principios de la política pública (definición de la agenda, formulación de la política pública e implementación).

3.4.1. *Cómo desarrollar su propio cuestionario*

Los evaluadores deben adaptar su cuestionario a los problemas específicos de las relaciones que están evaluando. El cuestionario no es más que una guía para manejar, enfocarse y concentrarse en la recolección de información. Responder las preguntas resultantes dará una información estructurada que facilitará el análisis.

- El cuestionario tiene nueve preguntas guía. Cada una de ellas ha resultado del cruce entre un principio democrático y una fase del ciclo de políticas públicas (ver la Figura 7 para una presentación completa de las preguntas guía y los temas a buscar).

¿Hasta qué punto [principio democrático de rendición de cuentas] es el [titular de obligaciones] ante el [titular de derechos] por el [deber en la fase del ciclo de política pública]?

- Cada pregunta guía se divide en cuatro grupos de temas/fases a investigar, que coinciden con el ciclo de políticas públicas. Cada uno de estos grupos corresponde a una de las partes resaltadas en la pregunta guía.

Los grupos de temas a investigar ofrecen una mayor guía en aspectos más específicos de la realidad que deben investigarse.

Solo basándose en un cuestionario adaptado puede el equipo evaluador examinar plenamente los problemas de rendición de cuentas y elaborar recomendaciones específicas para actuar, con el fin de mejorar estas relaciones. De más está decir que todos los elementos –el lenguaje, los actores, los conceptos y demás– deben tener en cuenta el contexto.

El Anexo V contiene un ejemplo de un cuestionario completado por un equipo evaluador.

Figura 7. Preguntas guía

Principio	Preguntas guía		
	Definición de la agenda	Formulación de política	Implementación
Justificación	¿Hasta qué punto debe justificar el [titular de obligaciones] ante el [titular de derechos] sus acciones en [la obligación de definición de la agenda]?	¿Hasta qué punto debe justificar el [titular de obligaciones] ante el [titular de derechos] sus acciones en [la obligación de formulación de política]?	¿Hasta qué punto justifica el [titular de obligaciones] ante el [titular de derechos] sus acciones en [la obligación de la implementación]?
Capacidad de respuesta	¿Cuál es la capacidad de respuesta que tiene el [titular de obligaciones] frente al [titular de derechos] respecto de la [obligación de definición de la agenda]?	¿Cuál es la capacidad de respuesta que tiene el [titular de obligaciones] frente al [titular de derechos] respecto de la [obligación de formulación de política]?	¿Cuál es la capacidad de respuesta que tiene el [titular de obligaciones] frente al [titular de derechos] respecto de la [obligación de implementación]?
Aplicabilidad	¿Hasta qué punto puede el [titular de derechos] imponer y aplicar las consecuencias al [titular de obligaciones] de una [obligación de definición de la agenda]?	¿Hasta qué punto puede el [titular de derechos] imponer y aplicar las consecuencias al [titular de obligaciones] de una [obligación de formulación de política]?	¿Hasta qué punto puede el [titular de derechos] imponer y aplicar las consecuencias al [titular de obligaciones] de una [obligación de implementación]?

Temas a investigar	Temas a investigar	Temas a investigar
<ul style="list-style-type: none"> - El deseo, la capacidad y el espacio del titular de obligaciones para explicar y ser transparente sobre sus opciones y decisiones. - La voluntad, la capacidad y el espacio del titular de derechos para formular preguntas y exigir acciones del titular de obligaciones, así como la colaboración de los titulares de derechos entre sí al hacerlo (prestando especial atención a las preferencias de aquellos marginados del servicio, debido, por ejemplo, a discriminación de género, edad, condición social, religión, discapacidad, identidad sexual, orientación sexual, etc.). - Cuán disponibles, adecuados, inclusivos y efectivos son los mecanismos de justificación, incluyendo en qué medida influyen las inspecciones y las auditorías de instituciones de supervisión. 	<ul style="list-style-type: none"> - Qué tan efectivo es el titular de obligaciones para abordar las demandas de distintos titulares de derechos (incluyendo a aquellos marginados del servicio, debido, por ejemplo, a discriminación de género, edad, condición social, religión, discapacidad, identidad sexual, orientación sexual, etc.). - La capacidad del titular de derechos para dar voz eficientemente a las preferencias de los usuarios del servicio para influir en el titular de obligaciones, así como la colaboración de los titulares de derechos entre sí al hacerlo. - Qué tan disponibles, adecuados, inclusivos y efectivos son los mecanismos de capacidad de respuesta. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los titulares de obligaciones enfrentan consecuencias creíbles (sanciones o recompensas) de los titulares de derecho independientemente del género, la edad, la condición social y otros aspectos. - La voluntad, la capacidad y el espacio de los titulares de derechos para imponer las consecuencias eficientemente (retroalimentación, sanciones, reconocimiento, etc.) a los titulares de obligaciones, así como la colaboración de los titulares de derecho entre sí, al hacerlo. - Qué tan disponibles, adecuadas, previsibles y efectivas son las consecuencias, incluyendo la capacidad de supervisar y ejecutar que tienen las agencias encargadas de su cumplimiento.

Temas a investigar	Temas a investigar	Temas a investigar
- Cómo influye el contexto en los diferentes mecanismos de justificación, teniendo en cuenta la dinámica del poder, los incentivos o las medidas disuasorias políticas, las condiciones estructurales y los legados históricos.	- Cómo influye el contexto en los diferentes mecanismos de capacidad de respuesta teniendo en cuenta la dinámica del poder, los incentivos/ las medidas disuasorias políticas, las condiciones estructurales y los legados históricos.	- Cómo influye el contexto en los diferentes mecanismos de aplicabilidad, teniendo en cuenta la dinámica del poder, los incentivos/ las medidas disuasorias políticas, las condiciones estructurales y los legados históricos.

3.4.2. *Cómo recopilar información*

Como no hay un solo método para proceder con lo que puede ser una tarea laboriosa, los evaluadores deben recopilar datos utilizando las técnicas y los enfoques que les resulten más cómodos, como la consulta, la observación, la observación participante, las entrevistas individuales o colectivas, las encuestas, los estudios preliminares, los análisis de textos, entre otros.

Estrategias de recolección de datos

Existen dos tipos de datos que el equipo puede recopilar: primarios y secundarios. Los datos primarios son generados directamente por el equipo, mientras que los datos secundarios son generados por terceros, pero utilizados por el equipo. Es preferible usar datos secundarios, siempre y cuando sean confiables y relevantes, que crear datos nuevos o duplicar los existentes. Se recomienda a los evaluadores que consideren recopilar datos primarios una vez que las fuentes secundarias hayan sido agotadas, ya que la recolección de datos consume tiempo y recursos. No obstante, la ventaja de usar datos primarios es la autenticidad. Idealmente, los evaluadores deben escoger una combinación de fuentes, incluyendo los recursos existentes, accediendo a un conjunto de datos equilibrado.

De acuerdo al contexto, existe una gran cantidad de información disponible. Ejemplos de fuentes son:

- estadísticas desagregadas;
- investigaciones académicas;
- encuestas de opinión;
- informes oficiales de sectores específicos publicados por organismos estatales;

- noticias o informes de investigación;
- informes de asociaciones del gobierno local;
- informes publicados por organizaciones independientes, tales como sindicatos;
- el informe de un Estado parte –y sus conclusiones generales– a un órgano de supervisión de tratados de convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas o sus equivalentes regionales
- informes paralelos de la sociedad civil a dichos informes de Estados parte; e
- informes de país realizados por organizaciones globales o regionales como la OMS, la UNESCO, el Banco Mundial, la Organización de Estados Americanos, el Banco Asiático de Desarrollo o la Comisión Económica para África de la ONU.

Datos cuantitativos y cualitativos

Los datos cuantitativos y cualitativos se complementan. Los datos cuantitativos pueden proporcionar una muestra representativa de la población que ayudará a identificar tendencias en el comportamiento social, económico o político. Obviamente, dichos datos se representan numéricamente.

La información cualitativa puede utilizarse para describir las opiniones y las experiencias de los sujetos, la cual puede potencialmente ser fuente útil para diseñar las propuestas de cambio. Por lo tanto, durante las entrevistas, el equipo debe asegurarse de incluir preguntas a los entrevistados sobre qué piensan que necesita ser mejorado o cambiado y cómo lograr el cambio.

No hay un método correcto

Cada metodología de recolección de datos debe utilizarse de manera adecuada. Combinadas, las diferentes técnicas permiten un grado de cotejo. Usando una combinación de métodos para investigar un problema, estos pueden complementarse unos a otros y así proporcionar una explicación más precisa. Ser consciente de las limitaciones de cada método ayuda a considerar un posible sesgo al analizar los datos.

Ejemplos de métodos que pueden superponerse o ser complementarios son:

- entrevistas a los actores o entrevistas extensas que son semiestructuradas, cara a cara o llevadas a cabo por teléfono;
- talleres o grupos focales;
- observación del participante;
- discusiones estructuradas y consultas; y
- encuestas cuantitativas.

Tener perspectivas plurales sobre cómo recolectar la información es algo positivo; no se necesita tener consenso en este punto. En el o los informe(s) se puede proporcionar diferencias en opinión sobre cómo interpretar los datos.

Desglose de datos

Para evaluar la rendición de cuentas en la prestación de servicios públicos desde diferentes puntos de vista, este marco sugiere medidas para asegurar tener en cuenta todas las opiniones, en particular las de los grupos marginados (ver Recuadro 14). Un método para discutir aquí es el uso de datos desglosados.

El desglose divide los datos en unidades más pequeñas con el fin de afinar la comprensión de la información. Sin desglose, los programas y las políticas posteriores corren el riesgo de descuidar los intereses y las opiniones de las minorías o de los grupos marginados. Los datos pueden desglosarse sobre la base de:

- ingreso;
- edad (niños, jóvenes, adultos, ancianos);
- identidad de género;
- localización (rural/urbana);
- condición de minoría o de grupo indígena;
- orientación sexual;
- condición social, discapacidad, religión; y
- otras categorías que revelen diferencias.

El desglose de datos permite la identificación de patrones de exclusión o de discriminación. A menudo, las poblaciones marginadas se hacen visibles solo a través de datos desglosados. Los evaluadores pueden encontrar información valiosa dependiendo de cómo se presenten los datos una vez desagregados.

Recuadro 14

Consejos para lograr que la evaluación sea sensible al género y a la diversidad

- Consultas específicas: asegurar que las personas pertenecientes a grupos marginales sean escuchadas a través de la evaluación, desde el momento que se formulen las preocupaciones hasta la formulación de las recomendaciones.
- Composición diversa: el equipo de evaluación y el grupo consultivo deben ser equilibrados en relación con el género e incluir a personas que tengan conocimientos sobre los intereses de diversos grupos sociales y los tengan en cuenta.
- Variedad de métodos: el equipo necesita identificar las opiniones que son representativas de toda la población. Las entrevistas cara a cara pueden recoger las opiniones de personas que estén fuera de las bases de datos oficiales, como los migrantes o los ciudadanos indocumentados.
- Deben incluirse en el equipo personas competentes en las lenguas o los dialectos locales y los materiales tienen que ser traducidos y difundidos en estos idiomas.
- Necesidades especiales: para incluir a personas con discapacidades, el equipo evaluador debe estar preparado para conseguir espacios aptos para sillas de ruedas, utilizar intérpretes de lenguaje de señas u otros medios.

En términos generales, el desglose de datos es una estrategia positiva para revelar más matices y ayudar a los evaluadores a identificar problemas que afectan a los diferentes sectores de la sociedad. Si el equipo decide utilizar estos datos más allá del género y la edad debe reflejar las posibles consecuencias negativas, ya que pueden reforzar las prácticas y las políticas discriminatorias.

Por otro lado, el equipo también deberá ser consciente de cualquier tensión étnica o religiosa existente al usar datos desglosados. Algunos países prohíben la clasificación étnica o racial, lo cual hace el desglose en relación con estos aspectos imposible; otros hacen lo mismo con respecto de afiliaciones religiosas. Además, las personas involucradas deben aceptar ser identificadas como pertenecientes a grupos definidos externamente. La identificación de los grupos podría, en algunos contextos, poner en peligro la seguridad del grupo en cuestión, como las minorías religiosas o las personas transgénero. Es legítimo suponer que hay personas que no desean ser categorizadas y que prefieren identificarse como ciudadanos. Por lo tanto, el desglose de datos solo

debe utilizarse en circunstancias que garanticen que se protegerá la seguridad y la integridad de los individuos.

El acceso a datos desglosados puede tener un impacto considerable en el diseño de los diálogos. De nuevo, el equipo evaluador debe ponerse de acuerdo sobre la necesidad y posibilidad de desglosar datos a diferentes niveles para la evaluación.

Hitos: obteniendo respuestas

- Identificar los temas a tratar
- Crear un cuestionario personalizado de evaluación
- Recolectar los datos

3.5. Alcanzando conclusiones

La transformación del material informativo en conclusiones es un paso importante en la evaluación, pero no ocurre de manera automática. El desafío para el equipo de evaluación es proporcionar una estructura a la información y utilizarla para responder a las preguntas planteadas en el cuestionario. La meta de esta transformación debe ser identificar estrategias claras y potenciales que generen cambios para mejorar la rendición de cuentas en la prestación de servicios.

3.5.1. *Cómo analizar la información*

El análisis requiere un esfuerzo creativo, con visión de futuro. El uso de métodos consistentes y objetivos para elaborar conclusiones asegura que se adapten a las necesidades de la evaluación. El equipo de evaluación llevará a cabo un análisis exhaustivo de toda la información obtenida a partir de cada una de las nueve preguntas del cuestionario. De esta manera, los diferentes datos de cada etapa política y de cada principio se entenderán en su contexto apropiado.

Para elaborar conclusiones, los evaluadores deben analizar la información y las propuestas que han sido compartidas y plantear preguntas generales, tales como: ¿Qué funciona y qué no? ¿Por qué? ¿Qué podría hacerse para mejorar las relaciones de rendición de cuentas? ¿Quién tiene el poder formal o informal para lograr un cambio? ¿Quién podría cooperar con quién para lograr o evitar el

cambio? Estas preguntas, entre otras, ofrecerán información que puede utilizarse para llevar a cabo un análisis general del tema.

Los evaluadores pueden beneficiarse de estructurar la información haciendo un cruce entre los principios y las fases del ciclo de políticas públicas. Una vez que la información haya adquirido una estructura, el equipo debe comenzar a buscar patrones y explicaciones de por qué se está produciendo el problema y cuáles son las relaciones de rendición de cuentas que no están funcionando o que están ausentes. La información recopilada, idealmente tanto cuantitativa como cualitativa, pondrá de relieve las tendencias, pero también puede proporcionar explicaciones para el proceso, incluyendo, ante todo, las razones por las cuales se está llevando a cabo.

3.5.2. *Cómo sacar conclusiones*

Analizar la información es como armar un rompecabezas. El equipo evaluador debe dar un paso atrás y observar la imagen creada por las piezas: allí precisamente se encuentran las conclusiones. Mediante la comprensión de los resultados, el equipo será capaz de respaldar sus conclusiones.

El equipo también debe utilizar sus resultados para entender cuáles son las prioridades más urgentes a la hora de proponer recomendaciones y mejoras, qué metas serán más o menos difíciles de lograr y a qué nivel de gobierno deben ser dirigidos sus hallazgos. La respuesta a estas preguntas asegurará que las futuras propuestas sean realistas, oportunas y adecuadas.

3.5.3. *Cómo formular recomendaciones*

Después de haber elaborado sus conclusiones, el equipo habrá creado una descripción capaz de responder a las nueve preguntas de orientación. El cuadro resultante del análisis ayudará al equipo a entender las prioridades más urgentes para la mejora de la rendición de cuentas en el servicio. Para poder transformar estas conclusiones en recomendaciones, el equipo debe primero formular *hipótesis para el cambio*. Algunas de estas hipótesis serán seleccionadas para convertirlas en recomendaciones.

Idealmente, estas hipótesis tendrían que ser formuladas como proposiciones con una causa y un efecto (si A, entonces B). Las hipótesis deberán proponer mejoras realizables y asumibles en los

elementos de la rendición de cuentas (ver Figura 8). Estas tienen que ser realistas y proponer cambios que se ajusten a los plazos y al contexto. Para lograrlo, las hipótesis para el cambio deben poder responder a las siguientes preguntas:

- ¿Qué oportunidades existen para cambiar las cosas tal como están?
- ¿Qué retos plantean aquellas personas que son reacias al cambio y que lo socavan?
- ¿Cuáles son las posibles consecuencias del cambio?

Recuadro 15

Un tipo de ejemplo ideal de hipótesis convertida en recomendaciones

Pineraica, una región de Rotunda, fue objeto de una evaluación centrada en la educación primaria. El problema que motivó llevar a cabo la evaluación fue el mal desempeño de muchos alumnos de primaria en las zonas rurales y los bajos niveles de formación de sus maestros. Un análisis de la información recogida mostró que, aunque los padres habían estado exigiendo constantemente que la autoridad educativa regional –titular de obligaciones– mejorara la formación de los docentes, no se habían cumplido estas exigencias, a pesar de que la oficina tenía legalmente la obligación de hacerlo.

El equipo de evaluación produjo una serie de hipótesis para producir un cambio y, entre ellas, seleccionó tres. Sus recomendaciones para influir en la revisión nacional de la ley de la Calidad de la Educación son las siguientes:

- Si la ley de la Calidad de la Educación garantiza el derecho de los padres a obtener respuestas por escrito a las preguntas relacionadas con el rendimiento escolar que se plantean durante las reuniones con la autoridad regional de educación, y dicho deber es supervisado por la Oficina del Defensor del Pueblo, es probable que la autoridad educativa regional sea más sensible a las peticiones de los padres.
- Si los políticos locales electos se enfrentaran a consecuencias por no aplicar la ley de la Calidad de la Educación, se darían mayores incentivos a las autoridades electas para responder a las demandas de los usuarios, mejorando así el servicio.
- Si se hubiera consultado a las asociaciones de padres de familia durante la revisión de la ley de la Calidad de la Educación, el proyecto de ley estaría más acorde con la realidad y contendría

Recuadro 15
[cont.]

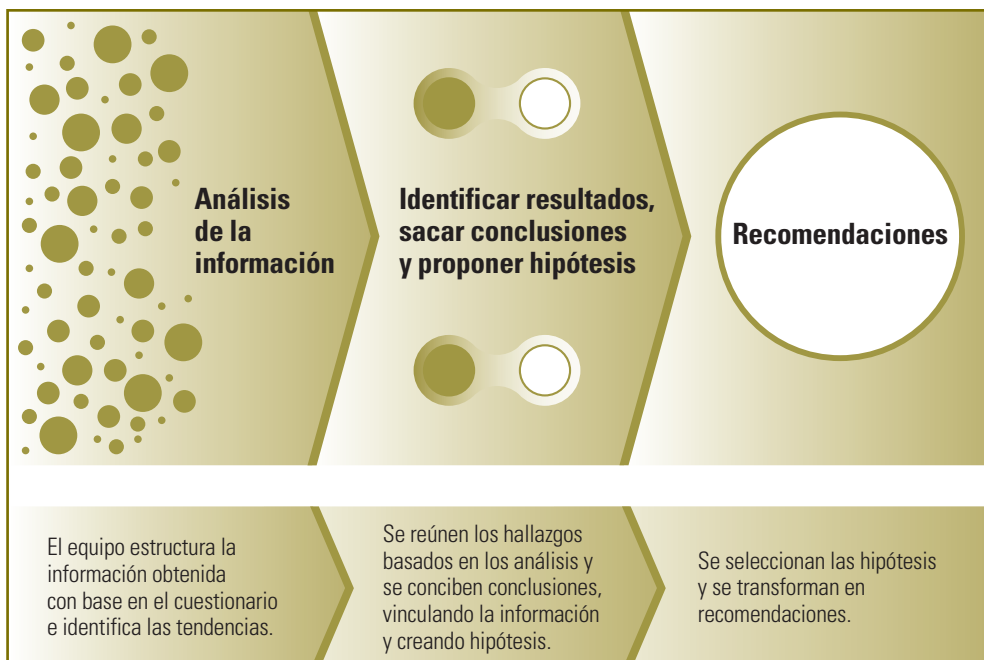
medidas para mejorar los conocimientos de los maestros y sus calificaciones.

La comisión encargada de la revisión nacional de la ley de la Calidad de la Educación tomó en consideración las propuestas y las aceptó como una contribución válida para la discusión de todas las partes involucradas.

Los miembros del equipo de evaluación deben compartir y discutir a fondo las hipótesis para luego presentarlas como un menú de opciones al grupo consultivo. Las ideas de este grupo son cruciales para determinar si los cambios propuestos son viables, es decir, cuáles presentan las oportunidades más realistas y con menos desafíos.

La selección final de recomendaciones para pasar a la acción puede indicar diferentes hipótesis, incluso contradictorias, a menos que se prefiera centrarse en las que se consideren con mayores probabilidades de lograr el éxito. Esto dependerá de si el grupo consultivo puede llegar a un acuerdo sobre un subconjunto de hipótesis. Mientras no se llegue a un acuerdo, el equipo de evaluación deberá explicar las implicaciones de todas las hipótesis presentadas, en especial si son contradictorias.

Figura 8. Del análisis a las recomendaciones



Hitos: alcanzando conclusiones

- Analizar la información recopilada en respuesta al cuestionario
- Recopilar los hallazgos y extraer conclusiones
- Formular recomendaciones

3.6. Comprobando las conclusiones

Presentar los resultados y las propuestas no es un proceso sencillo, ya que, en principio, no deberían limitarse a un solo informe. El equipo debe aspirar a contar una historia redactando un borrador de informe o una serie de resúmenes ejecutivos. En realidad, toda la información se puede utilizar como material editorial para dicho proyecto. Contar una historia significa vincular datos, evidencias, el mapeo de actores y relaciones, las declaraciones, los juicios y, sobre todo, el análisis y las recomendaciones, todo esto con el fin de desarrollar una visión coherente de la evaluación.

3.6.1. *Cómo presentar las respuestas y propuestas*

El proyecto debe escribirse en términos sencillos, buscando llegar más allá de meros síntomas, indagando sobre las causas subyacentes de los problemas. Las opiniones contradictorias de los miembros del equipo de evaluación o de un grupo consultivo pueden documentarse para enriquecer la pluralidad de perspectivas.

Se deberán tomar decisiones sobre forma y longitud, por ejemplo, si es mejor hacer un informe final o una serie de resúmenes informativos más breves. Es importante señalar que es menos probable que los informes largos se lean a fondo, a pesar de que proporcionan una imagen más precisa del proceso. Los informes concisos y puntuales, sin duda, captarán mejor la atención de la audiencia, pero podrían no reflejar todo el proceso. En conclusión, una serie de resúmenes informativos breves dirigidos a públicos específicos tienden a ser mejor recibidos y asumidos.

Los evaluadores también pueden basarse en diferentes hitos en el proceso. Esto se puede hacer mediante la producción y la emisión de breves informes en cada hito o informando, cuando se alcancen algunos de ellos, a través de los medios de comunicación tradicionales o de las redes sociales. Todos los informes y los resúmenes informativos deben guiarse por el objetivo de la evaluación e indicar los principales

resultados de la misma o del hito alcanzado, además de la manera cómo puede ayudar a las autoridades a cumplir con sus obligaciones o a empoderar a las personas para que los funcionarios rindan cuentas.

3.6.2. *Cómo validar las respuestas y propuestas*

La validación es en sí mismo un ejercicio de rendición de cuentas diseñado para obtener retroalimentación sobre el proyecto. Esta retroalimentación puede consistir en correcciones, nuevas ideas o enfoques no contemplados en el análisis, la necesidad de un análisis más detallado o la aclaración de ciertas conclusiones o incluso la objeción a estas. La validación puede ocurrir en dos niveles diferentes. A un nivel más técnico o de mayor experiencia, proporcionará información sobre la precisión técnica y la viabilidad de análisis, así como recomendaciones. Una validación política, por otro lado, generará aportes sobre las posibilidades políticas, los aliados, los obstáculos y la aceptación de las propuestas de la evaluación.

También es una buena idea tener reuniones de validación con autoridades gubernamentales, con proveedores de servicios del sector privado o con otras partes interesadas que pudieran ser blanco de críticas. Si se les da la oportunidad de aclarar cualquier malentendido y de ofrecer las justificaciones apropiadas, es probable que estén menos a la defensiva en los posteriores debates públicos sobre la reforma.

Es importante tener en cuenta que, a estas alturas, es primordial proteger la integridad del proceso. El equipo de evaluación puede presentar hallazgos no deseados o sensibles y se les puede pedir que los formulen en un lenguaje más diplomático o que los descarten por completo. No existe una respuesta correcta, solo una consideración, caso por caso, sobre cuál es la mejor manera de actuar en relación con el objetivo original de la evaluación: influir en los que tienen la capacidad de mejorar la rendición de cuentas.

Los evaluadores deben ser conscientes de su posición privilegiada. La base de las respuestas y las propuestas resumidas en el proyecto no son opiniones personales, sino más bien, juicios basados en evidencia que apoyan su hipótesis. Sin embargo, un elemento principal en la construcción de la legitimidad y la utilidad del informe es su validación en foros específicos.

Para asegurar su legitimidad y utilidad, se recomienda a los evaluadores validar el informe con los siguientes actores:

- el grupo consultivo;
- los informantes clave, incluyendo representantes de los usuarios del servicio; y
- los usuarios previstos, sobre todo los que tienen el poder para convertir recomendaciones en acción.

El grupo consultivo

La primera y principal fuente de validación es el grupo consultivo, cuyo papel en todo el proceso puede describirse como uno de validación continua. Asimismo, una reunión de validación entre el equipo de evaluación y el grupo consultivo, después de que se haya concluido el primer borrador, puede proporcionar información sobre la coherencia entre las conclusiones y los hechos, la viabilidad de las recomendaciones y las tácticas para pasar del análisis a la acción.

Los asesores y el grupo consultivo deben ponerse de acuerdo de manera explícita en los resultados de la evaluación y su uso, en términos de estilo, contenido y finalidad, que, entre otras cosas, podrían ser los siguientes:

- catalizar y guiar el diálogo político y social;
- sensibilizar y desarrollar la capacidad de actores políticos y sociales;
- contribuir a la construcción del espacio político a fin de delinear una agenda para la acción;
- proveer insumos para las revisiones o los planes de desarrollo de sectores específicos a ser redactados en un futuro próximo; y
- proporcionar una base para la discusión con los actores externos sobre su papel en el debilitamiento o el fortalecimiento de la rendición de cuentas y su futuro apoyo.

Después de la validación previa con el grupo consultivo, que es principalmente para asegurar su apropiación sobre los resultados del estudio, el equipo de evaluación puede proceder con la preparación, tanto de la validación técnica como de la política.

Los informantes clave: énfasis en los hechos

Los informantes clave son la siguiente fuente de validación. El principio que prima es que cualquier fuente de información también es una fuente de validación. Además, los informantes clave probablemente quieran ver que sus aportes han sido tomados en cuenta en la

evaluación y saber cómo y por qué se han matizado. Es importante tener en cuenta que el informe se compone de la información obtenida de personas que tienen diferentes puntos de vista en cuanto al servicio. Incluso si la información es de primera mano, esta tiene que ser matizada contrastándola con otras fuentes, algo que debe explicarse a los informantes clave. Presentar puntos de vista, tanto diferentes como comunes, les dará fuerza a los entrevistados, árbitros o expertos, ofreciéndoles la oportunidad de formular observaciones sobre la forma en que los hechos han sido utilizados y presentados.

Como parte del proceso de validación, los evaluadores pueden confiar en informantes clave para plantear cuestiones que requieren mayor discusión, integración o retroalimentación. Además de recibir una copia de borrador del informe, o de los informes, o del material producido, un grupo de informantes clave podría, por ejemplo, reunirse para debatir los problemas con los asesores.

Los usuarios del informe: énfasis en las recomendaciones

Por último, el informe debe contener una serie de propuestas orientadas a la acción, cuya viabilidad debe ser validada con usuarios potenciales del informe que estén en condiciones de convertir las propuestas en acción. El objetivo de esta validación es poner a prueba la viabilidad de las propuestas para que sus aportes puedan servir de apoyo al diseño de las mejoras en la rendición de cuentas. Al poner a prueba dicha viabilidad con los que tienen la capacidad de producir el cambio, la evaluación también generará aceptación, interés en el impulso para las principales conclusiones y recomendaciones que serán publicitadas y debatidas.

Es importante un acercamiento a los usuarios del informe para darles la oportunidad de al menos debatir los hallazgos y las conclusiones del mismo. Dicha estrategia no solo es justa, sino que también puede ayudar a evitar una actitud defensiva en las validaciones multilaterales. Dependiendo del caso específico, se pueden presentar hallazgos y propuestas, compartiéndolas y debatiéndolas en cualquier foro o reunión apropiada o con entidades y organizaciones, tales como:

- audiencias de los comités abiertos en los parlamentos nacionales o subnacionales;
- asesores temáticos de los ministerios y organismos gubernamentales;
- puntos focales de los partidos políticos o expertos de alto nivel y reconocimiento político;

- debates públicos en conjunción con el lanzamiento de los informes por una oficina de Defensoría del Pueblo, una institución nacional de derechos humanos, una entidad fiscalizadora superior o la inspección del gobierno;
- conferencias de los sindicatos o de las asociaciones profesionales;
- asociaciones públicas o privadas del sector de proveedores y consumidores o usuarios, como los proveedores de atención de la salud o las asociaciones nacionales de salud de los consumidores;
- ONG y defensores de derechos humanos;
- conferencias de investigación;
- conferencias anuales de asociaciones de gobiernos locales;
- obras de teatro o programas itinerantes, donde las respuestas pueden ser comunicadas a través del teatro o de cortometrajes, seguidos de debates públicos;
- debates en la radio, la televisión y en otros medios de comunicación social; y
- formadores de opinión, tales como columnistas de periódicos o blogueros.

Reuniones de validación

Los evaluadores y el grupo consultivo son los que deciden la forma en que se lleva a cabo la validación. El contenido del proyecto de informe se puede presentar en una sola reunión principal de validación o más detalladamente en varias reuniones de seguimiento separadas. La validación técnica de expertos debe hacerse siempre, antes de la validación política.

Con el fin de obtener el máximo provecho de las reuniones de validación, estas deben estar bien preparadas y estructuradas. Algunos factores a tener en cuenta incluyen:

- una invitación con un breve resumen sobre el proceso;
- prever que haya moderación y facilitación durante las reuniones;
- acordar una agenda y preguntas de orientación específicas para los participantes;
- informes y resúmenes preparados por el equipo de evaluación; y
- logística de la reunión, que quizás incluya servicio de catering, o un lugar y una fecha que aseguren la mayor participación posible.

Por otra parte, deberían invitarse a representantes de grupos marginados a una reunión centrada en asegurar que el proyecto de informe tome en cuenta el género y la diversidad, así como diferentes dinámicas y sensibilidades políticas.

En muchos casos, la calidad de los comentarios y de la discusión de los participantes conducirá a una revisión y a una mejora sustancial del informe de evaluación.

La lista de verificación en el Anexo VI puede emplearse para preparar las reuniones de validación.

Hitos: comprobando las conclusiones

- Presentar los hallazgos y las propuestas
- Validar los hallazgos y las propuestas

3.7. Obteniendo influencia

Los procesos de validación de los resultados de evaluación –informes o resúmenes con conclusiones y recomendaciones– habrán creado conciencia entre los actores políticos y sociales clave sobre los problemas del servicio. Pero para que dicha conciencia pueda crecer hacia una voluntad política, capacidad y espacio, y con el tiempo materializarse en acción, tiene que alcanzar el tipo de interés público que propicia las reformas.

Aunque el interés general hacia los problemas de servicio y el déficit de rendición de cuentas ya exista (por ejemplo, debido a una corrupción notoria o a una administración deficiente), promover una reforma requiere la realización de debates sobre opciones realistas para hacer frente a dichos problemas. Idealmente, la evaluación debería producir precisamente esas opciones realistas.

3.7.1. *Cómo diseñar la estrategia de comunicación*

Tener una estrategia de comunicación exitosa que sea capaz de transmitir mensajes clave a las audiencias objetivo a través de los canales adecuados es fundamental. La estrategia debe planificar cómo difundir los informes y los resultados de la evaluación de la manera más eficaz y eficiente posible. Dicha planificación debe incluir identificar los mensajes clave a ser difundidos, las audiencias a las que llegarán idealmente, la sincronización y los canales de comunicación más adecuados para dicha estrategia.

Además de la difusión de los informes y de sesiones informativas, los evaluadores también deben planificar otras actividades centradas en la creación de interés público sobre el tema.

La estrategia de comunicación no debe limitarse a un solo debate o a publicaciones impresas. Dicha estrategia debe incluir un menú de opciones con los medios más adecuados para que los impulsores de la evaluación puedan maximizar el alcance y la credibilidad de todos los resultados de la evaluación. La decisión de imprimir un informe o una serie de resúmenes informativos, por ejemplo, debe depender de una estrategia de este tipo.

El equipo podría beneficiarse de solicitar la opinión de un experto en comunicación estratégica, quien podría sugerir mensajes clave, audiencias objetivo, vincularse con medios de comunicación clave, posibles formatos para la difusión y un cronograma de lanzamientos de propuestas dirigidas.

Elección de formatos

En general, los miembros del equipo de evaluación y el grupo consultivo deciden sobre los formatos que se utilizarán para comunicar los hallazgos y las propuestas con base en su experiencia y conocimiento colectivo. Las opciones posibles son:

- presentaciones orales, tales como sesiones informativas dirigidas, con líderes y expertos de ramas nacionales y locales de partidos políticos, incluyendo secciones juveniles, ligas de mujeres o grupos de reflexión del partido, o bien la participación en audiencias públicas convocadas por el parlamento o por consejos locales;
- un informe único o una serie de artículos;
- suplementos sobre temas de actualidad en medios impresos;
- artículos en revistas especializadas;
- artículos en revistas académicas arbitradas;
- artículos en foros de discusión en línea;
- artículos de opinión; y
- compartir material con líderes de opinión como columnistas, blogueros o presentadores de programas de opinión.

La elección de temas que serían de interés para su publicación por separado podría servir de “gancho” para atraer la atención de los medios y es una manera beneficiosa de dar a conocer la evaluación.

Una estrategia prometedora es producir resúmenes cortos para los medios de comunicación, en vista de que los informes largos con frecuencia se pasan por alto. Es cierto que dichos resúmenes cortos necesitan asimismo estar basados en hechos verificables. Las historias de interés humano que se centren en el trabajo del equipo o en los desafíos y los éxitos clave también pueden ser ideales para atraer el interés de los medios de comunicación.

3.7.2. *Cómo hacer el lanzamiento del informe de evaluación*

Tras la publicación del informe de evaluación, es una buena práctica organizar lanzamientos públicos del mismo en las localidades que sean alcanzadas por esta, así como a nivel nacional. Es recomendable hacer un buen uso de estos acontecimientos, ya que un buen lanzamiento puede despertar el interés en las recomendaciones, facilitar aún más el diálogo y empoderar a todos los que colaboraron en el proceso.

Eventos especiales

Una manera de difundir las respuestas y las recomendaciones clave es la creación de eventos especiales dedicados a audiencias concretas. Los evaluadores deben garantizar que los líderes de opinión, tales como los periodistas, los blogueros, los defensores de derechos humanos y los académicos o miembros de los grupos de reflexión comprometidos con un servicio concreto, sean invitados al evento, que idealmente debería ofrecer puntos de conexión con el servicio evaluado.

Tradicionalmente, el evento más usual es una conferencia de prensa. Las posibles opciones alternativas incluyen:

- un evento de televisión o de radio con un discurso a cargo de un personaje altamente respetado;
- debates organizados por las estaciones de radio comunitarias;
- reuniones públicas o conferencias;
- seminarios o talleres, transmitidos en directo o en diferido y publicados en las páginas web;
- mensajes de Twitter dirigidos a *influenciadores* y hashtags pertinentes; y
- programas itinerantes, para llegar a las zonas remotas, donde los resultados pueden ser difundidos a través de obras de teatro o cortometrajes mostrados en pantallas móviles seguidos de debates públicos.

3.7.3. Por qué y cómo relacionarse con los medios para promover la rendición de cuentas democrática

A mayores niveles de libertad y de independencia, mayor tendencia a reducir el uso indebido de los recursos públicos. Lo ideal sería que los medios puedan empoderar a los ciudadanos por medio de:

- suministrar información para mejorar su comprensión de la política gubernamental;
- proporcionar el espacio necesario para el debate político y la participación;
- liderar opiniones y dar forma a la agenda pública; e
- investigar casos de corrupción y de abuso de poder.

Los medios de comunicación pueden desempeñar un papel de vigilancia mediante la investigación de la política del gobierno en aras del interés público y para asegurar la rendición de cuentas. Los medios de comunicación también pueden mantener la capacidad de respuesta del Estado al llevar problemas existentes en la sociedad a la atención pública y presionar a los titulares de obligaciones a que respondan. Es importante recordar que los medios de comunicación también pueden ser dependientes de intereses financieros, de grupos de intereses y de grupos de negocios.

Por otra parte, el acceso a medios de comunicación puede verse obstaculizado por la falta de acceso a la prensa escrita, online, a las redes sociales o a los bajos niveles de alfabetización o a la falta de tiempo, en particular entre las mujeres.

Como los medios de comunicación requieren historias, los evaluadores pueden estar razonablemente seguros de encontrar aliados para informar sobre los hallazgos y las propuestas, siempre que los editores juzguen que éstos sean de interés periodístico. Se puede enviar una nota de prensa breve y precisa sobre los resultados a todos los medios de comunicación escritos, online y de radio-televisión. Los evaluadores no deben sentirse presionados a publicar todos los detalles de la evaluación. El comunicado de prensa anuncia que la evaluación se ha completado y sus resultados más importantes. Debe ser aprobado internamente antes de su publicación, como cualquier otro artículo destinado a la difusión.

Para producir el comunicado de prensa, los evaluadores deberán responder a la siguiente cadena de preguntas:

- ¿Qué pasó con quién, dónde, cuándo y por qué, y cuáles fueron las consecuencias?
- ¿Qué se puede hacer para reformar y mejorar el servicio y qué está a favor o en contra de este tipo de reformas?

Hitos: obteniendo influencia

- Reajustar la estrategia de comunicación para difundir eficazmente los resultados del informe
- Lanzar el(los) informe(s)
- Tener una sinergia estratégica con los medios de comunicación

3.8. Implementando el cambio

Una evaluación pretende ir mucho más allá de la producción de un informe escrito e iniciar una fase de diálogo y de debate sobre las propuestas de reformas para asegurar la participación de personas que tengan la influencia y la capacidad para impulsar estas propuestas. Este paso se centra en los usuarios esperados del (de los) informe(s) y en el inicio de un diálogo orientado a la acción con visión de futuro, basado en las propuestas de la evaluación. Se trata de aplicar un pensamiento creativo y una búsqueda de mejoras.

Los evaluadores deben tener en cuenta que el plazo y el tiempo para abogar por las propuestas tienen una incidencia en las oportunidades para el diálogo y las propuestas de reforma. Por esta razón, dicho proceso se dedica a incluir a aquellas personas dispuestas a impulsar las mejoras para lograr el objetivo principal de la evaluación: la reforma.

Las reformas no ocurren por sí mismas, ni solo con base en la publicación de un informe. El propósito del diálogo no es únicamente proporcionar información, sino también facilitar la acción. La capacidad de trabajar en conjunto para resolver los problemas de rendición de cuentas es fundamental, razón por la cual las alianzas estratégicas entre los distintos grupos que participan en la resolución de problemas son tan importantes, ya sean los parlamentarios, los defensores del pueblo, los defensores de los derechos humanos o de los usuarios del servicio. Vale la pena repetir que la supervisión parece ser más eficaz cuando se combinan la supervisión de arriba hacia abajo y la de abajo hacia arriba, y cuando se facilita el interés colectivo en la movilización y la organización para el cambio.

Recuadro 16

El trabajo de la Oficina del Defensor del Pueblo en Malawi y el manejo de desechos sólidos

Entre abril y noviembre de 2013, la Oficina del Defensor del Pueblo en Malawi se embarcó en una evaluación de la gestión de los desechos sólidos por los concejos municipales de Mzuzu, Lilongwe, Blantyre y Kasungu, así como por los concejos distritales de Lilongwe y Blantyre.

La Oficina del Defensor del Pueblo llevó a cabo un extenso trabajo de campo para consultar a funcionarios de la municipalidad, a los vecinos y a otros usuarios del servicio. Se encontraron estructuras inadecuadas para hacer frente a la gestión de residuos. Los concejos municipales no subcontrataban ninguno de sus servicios relacionados con los residuos, y el presupuesto para la gestión de residuos se asignaba sobre una lógica *ad hoc*, lo que causaba muchas limitaciones operacionales, tales como una flota de vehículos inadecuada, una dotación insuficiente de personal y una falta de mecanismos de monitoreo. La limitada capacidad operativa se utilizaba sobre todo para servir a los que pagaban tarifas específicas, como los propietarios de los puestos del mercado. Por otra parte, las comunidades y sus habitantes no tenían claro su papel para asegurar que sus barrios estuvieran limpios. La Oficina del Defensor del Pueblo destacó el hecho de que los representantes políticos no se enfrentaban a las consecuencias electorales por una prestación de servicios insuficiente (entre 2005 y 2014 no hubo elecciones de concejales), y que el público no tenía espacio para influir en las prioridades o en las formas de trabajo de los concejos municipales. La gestión de residuos sólidos suscitó poco interés en la agenda política y no influyó en los resultados electorales. En suma, no se estaban cumpliendo los principios de justificación, capacidad de respuesta y aplicabilidad, lo que incidió negativamente en la rendición de cuentas de la gestión de residuos.

La Oficina del Defensor del Pueblo inició una serie de discusiones en aras de ayudar a diseñar estrategias para las autoridades municipales y distritales que permitieran la mejora del saneamiento urbano, del rol de las comunidades locales y de los incentivos necesarios para motivar a las autoridades locales en esta área, así como para endurecer las sanciones que se podrían implementar para sancionar a los concejos municipales que no cumplan lo prometido en esta importante área. En una consulta nacional en Lilongwe en noviembre de 2013, los municipios, las organizaciones

Recuadro 16

[cont.]

de la sociedad civil y representantes de los gobiernos nacionales discutieron todas estas cuestiones abiertamente.

En la consulta, el director nacional de saneamiento acordó incluir dichos temas en el marco de la discusión de un proyecto de ley nacional de saneamiento que se presentará al parlamento.

De acuerdo con la defensora del pueblo de Malawi, la Jueza Tujilane Chizumila, el marco permitió que la oficina extendiera su mandato. Esto permitió que se abrieran canales de comunicación entre la Oficina del Defensor del Pueblo y las distintas autoridades, incrementando la capacidad del Defensor del Pueblo para influir en la prestación de servicios.

3.8.1. El diálogo orientado a la acción

Establecer un diálogo orientado a la acción, ya sea en los espacios actuales o creados recientemente, es una posible estrategia para lograr el cambio. Al debatir juntos, bajo los términos acordados, las diferentes conclusiones y propuestas de la evaluación, las partes interesadas pueden encontrar espacios para la creación de un consenso para el cambio a través de acciones reales y tangibles.

Un diálogo orientado hacia el cambio debe pertenecer a aquellos que participan en él, tiene que ser sostenible e inclusivo, y mantener un equilibrio entre las sensibilidades políticas. El diálogo para la acción debe incluir a aquellos con el suficiente interés, capacidad y espacio para lograr un cambio, así como a interlocutores con interés en el servicio. Como el diálogo puede facilitar las alianzas para abordar colectivamente los problemas de servicio, se recomienda a los promotores de la evaluación que inviten a todos los grupos involucrados en el servicio, incluyendo a los propios proveedores (públicos y privados), los responsables de formular políticas (p. ej., los miembros de partidos, el parlamento), los que están a cargo de definir la agenda (p. ej., los representantes de los medios de comunicación, los grupos de interés, la administración pública), los órganos de supervisión (los comités parlamentarios, las instituciones fiscalizadoras superiores) u otros titulares de derechos potenciales (p. ej., los usuarios de los servicios, los políticos de la oposición, los líderes de los movimientos sociales, los grupos de interés y las organizaciones de base comunitaria). Una condición fundamental para lograr la sostenibilidad es que estos grupos estén apropiados del proceso de diálogo (Kemp, 2013).

Es importante remarcar que el diálogo tiene que ser planificado y ejecutado de manera que sea sensible al género y a la diversidad.

3.8.2. *Generando alianzas*

Es esencial generar alianzas con actores políticos y sociales. Un informe, por sí mismo, difícilmente lleva a la acción. Aunque ya ha sido previamente indicado, vale la pena repetir que lo que es necesario obtener es la facilitación de la acción colectiva basada en el conocimiento. El equipo de asesoramiento y el grupo consultivo pueden, por lo tanto, tener la intención de poner en contacto a actores políticos con movimientos sociales y grupos de interés comprometidos con la mejora de la rendición de cuentas democrática. Para asegurarse de que las cosas realmente ocurran, idealmente, existirán el espacio y la capacidad para diseñar acciones conjuntas a fin de resolver los problemas, incluyendo el plan de acción conjunta de seguimiento. La capacidad de trabajar colectivamente para resolver problemas de prestación de servicio es fundamental. Un individuo no es capaz de hacerlo todo. El diálogo orientado hacia la acción, con base en los hallazgos y las recomendaciones de la evaluación, puede nutrir alianzas estratégicas que, a su vez, puede desarrollar mejoras en las relaciones de la rendición de cuentas relacionadas con el servicio y, como consecuencia indirecta, prestar un servicio público más efectivo y de mayor calidad.

El Recuadro 17 ilustra un ejemplo de evaluación en Indonesia que muestra los resultados que se pueden lograr cuando los medios de comunicación y la sociedad civil cooperan para encontrar espacios de mejora en la rendición de cuentas y abogar por el cambio. Al acercarse a sus ciudadanos y volverse más sensibles a sus reclamos relacionados con los derechos humanos, el gobierno municipal de Makassar reformó fundamentalmente la disponibilidad y la accesibilidad a los servicios de salud pública.

Recuadro 17

Por qué las alianzas con los medios son un factor clave para el éxito

La descentralización es un factor clave en el proceso de democratización, y la salud es vista como un sector indicador de efectividad debido a la capacidad con la que apuntala muchas otras áreas de desarrollo. En Indonesia, la ley de Gobierno Local, que fue aprobada en 1999 y revisada por segunda vez en el 2008,

Recuadro 17

[cont.]

le otorga a los distritos y a las municipalidades responsabilidad de planeamiento y gestión del proceso de desarrollo local; son responsables de brindar servicios a la ciudadanía, tales como seguro de salud, servicios sociales e infraestructura pública.

Makassar, la capital de Sulawesi del Sur, cuenta con 1.4 millones de habitantes. En su primer año después de la adopción de la ley de Gobierno Local, las políticas municipales de gobierno se enfocaron en incrementar la cantidad de centros de salud. Asumieron que los ciudadanos podrían acceder a las instalaciones de salud, si habían servicios e infraestructura disponibles y si los ciudadanos tenían suficiente conocimiento sobre la importancia de estos centros. Sin embargo, dicha política no tuvo la suficiente capacidad de respuesta ante las necesidades de los ciudadanos e ignoraron el importante factor de que las personas que viven en la pobreza no pueden pagar las tarifas de los servicios.

La estación de radio más grande de Makassar, TOP FM, empezó a transmitir noticias sobre los problemas con la prestación de los servicios. Poco después, a la estación de radio le siguieron los periódicos locales, los cuales brindaron páginas especialmente dedicadas a difundir las quejas y preguntas de los ciudadanos en cuanto a la prestación de servicios, así como a reflejar las respuestas de las agencias gubernamentales locales. Mientras los medios fueron tomando un papel más protagonista, las ONG empezaron a priorizar problemas similares. El Foro de Comunicación e Información para Organizaciones No Gubernamentales empezó actividades para promover políticas de reforma en la prestación de servicios, el desarrollo participativo y la prevención del VIH.

Los medios de comunicación pidieron a las ONG que escribieran artículos de opinión en sus periódicos o que se unieran a las discusiones con los portavoces de los gobiernos locales en programas de debate. Al mismo tiempo, las ONG invitaron a los medios a cubrir la implementación de sus programas. Se creó una alianza entre los medios y las ONG, apoyando a los ciudadanos para que ejerzan control en el desempeño de los gobiernos locales, para de esta manera optimizar los mecanismos de la rendición de cuentas.

Los periódicos y las estaciones de radio exponían continuamente las quejas de las personas que vivían en la pobreza sobre su acceso limitado y su incapacidad de pagar las tarifas de los servicios de salud. Dicha cobertura provocó una discusión pública sobre el problema.

Recuadro 17*[cont.]*

Empezaron a crecer las críticas sobre el manejo del gobierno en el asunto. Al enfrentarse con una creciente presión social, un decreto de la alcaldía dio a todos los habitantes inscritos igual acceso a los servicios de salud, tales como tratamientos médicos, chequeos de rutina y servicios de maternidad y pediátricos, sin importar su estatus económico (extracto de Triwibowo, 2012).

Hitos: implementando el cambio

- Transformar las recomendaciones en cambios reales
- Iniciar diálogos orientados a la acción
- Crear alianzas

3.9. Lecciones aprendidas

Una vez que la evaluación ha sido terminada, difundida y debatida, es tiempo de que el equipo refleje y aprenda de sus propias experiencias, así como de los resultados de la evaluación. A lo largo de la evaluación, algunas cosas funcionaron bien y otras no tan bien. El presente paso es esencialmente sobre cómo hacer que el equipo se ponga de acuerdo en una meta común de aprendizaje productivo.

3.9.1. Reporte interno

Un reporte interno, realizado, por ejemplo, después de la difusión de las actividades, ayudará a recoger las percepciones de las partes interesadas y de los evaluadores de manera sistemática. Esta retroalimentación específica puede ser útil para mejorar tanto el proceso como la metodología de la evaluación desde distintas perspectivas: la gestión de recursos humanos, la recaudación de fondos, los métodos de investigación, la comunicación estratégica, la gestión de conflictos y otros problemas internos.

Cada paso e hito en el proceso puede concluir con reflexiones sobre qué funcionó, qué puede mejorarse y qué recomendaciones les darían los evaluadores a otros equipos de evaluación. El grupo consultivo deberá realizar el mismo ejercicio. Basándose en estas reflexiones, paso a paso, el equipo no debería tener problemas compilando sus experiencias internas.

Las siguientes son algunas preguntas de orientación que podrían hacerse:

- ¿Cuáles fueron las experiencias profesionales dentro del equipo de evaluación y el grupo consultivo?
- ¿Qué funcionó bien?
- ¿Qué pudo haberse hecho de manera distinta?
- ¿Cómo funcionó la distribución de roles y relaciones dentro del trabajo del equipo de evaluación?
- ¿Qué lecciones específicas pueden compartirse con otros equipos de evaluación y con IDEA Internacional con fines de fomentar un aprendizaje mutuo?

IDEA Internacional tiene un gran interés en los hallazgos de las reuniones posteriores internas. Aprender de ellas puede refinar la metodología para el beneficio de futuros equipos de evaluación y grupos consultivos.

3.9.2. El aprendizaje a través del monitoreo y la evaluación

Antes de concluir el proceso de evaluación es recomendable identificar y resumir los productos y los resultados del trabajo. ¿Qué fue lo que logró realmente el equipo de evaluación y el grupo consultivo? ¿Cómo fueron tomadas las recomendaciones por quienes se dedican a la mejora de la rendición de cuentas democrática en la prestación de servicios? Es fundamental poder definir las. ¿Podría haber otras oportunidades para repetir estas evaluaciones del mismo servicio con el fin de seguir de cerca el progreso? ¿O existen otras oportunidades para ampliar la evaluación a otros sectores/regiones del país? IDEA Internacional también tiene interés en los resultados de estos ejercicios.

El equipo de evaluación y el grupo consultivo podrían simplemente tener una discusión a modo de ejercicio de autoevaluación, lo cual acarrea un costo muy bajo. También podrían considerar otros métodos complementarios, así como el método del *Cambio más significativo* (Most Significant Change),⁴ que requiere una preparación cuidadosa. El método selecciona y aborda historias acerca de los cambios más significativos que los evaluadores observaron como resultado de una evaluación o durante todo el proceso y, por lo tanto, está más centrado en los resultados.

Si el equipo de evaluación decide aplicar este método, los principales pasos del proceso son los siguientes:

- definir el período que abarca el informe;
- reunir historias y seleccionar las más importantes;
- verificar las historias;
- proporcionar retroalimentación sobre los resultados de las historias seleccionadas a las partes interesadas; y
- revisar el proceso de la evaluación de rendición de cuentas.

El método involucra distintas partes interesadas y realiza una selección sistemática de las historias más relevantes. Una vez que se han identificado cambios positivos o negativos, los actores se reúnen, leen las historias en voz alta y empiezan un debate a fondo sobre el valor de los cambios observados. Esto promueve un diálogo permanente y el aprendizaje sobre cómo se puede perfeccionar la evaluación para satisfacer mejor los objetivos. Las partes interesadas y los evaluadores, por lo tanto, centran su atención exclusivamente en los resultados. Este método toma en cuenta el hecho de que las respuestas a las preguntas sobre el cambio son a menudo en forma de narraciones: ¿Quién es responsable de qué? ¿Por qué? ¿Y cuáles son las consecuencias?

Otras opciones incluyen una herramienta práctica creada por la comunidad evaluadora⁵ conocida como recolección de efectos directos, donde se recogen resultados. En resumen, el método puede ser utilizado para el monitoreo en tiempo real y la recolección de evidencias de procesos de desarrollo complejos que involucran múltiples partes interesadas, como es en este caso una evaluación de la responsabilidad democrática en la prestación de servicios. El método se inspira en la definición de resultado como un cambio en el comportamiento, las relaciones, las acciones, las actividades, las políticas o prácticas de un individuo, del grupo, de la comunidad, de la organización o de la institución. A diferencia de otros métodos de evaluación, la recolección de efectos directos no mide el progreso hacia los resultados u objetivos predeterminados, sino que recoge la evidencia de lo que se ha logrado, y trabaja hacia atrás para determinar si el proyecto o la intervención contribuyeron al cambio y cómo. En particular, la recolección de efectos directos suele funcionar bien cuando el foco crítico es el resultado, en lugar de las actividades.

Experiencias piloto recientes del Banco Mundial en la aplicación de la recolección de efectos directos en la prestación de servicios, mostraron que la herramienta “se puede utilizar para reunir pruebas sobre las intervenciones clave e identificar las lecciones esenciales, como, por ejemplo, la mejor manera de adaptar los esfuerzos exitosos a diferentes contextos y cómo elegir la mejor mezcla de actores a involucrarse” (Banco Mundial, 2014).

Una vez más, los equipos de evaluación de otros países y de IDEA Internacional tienen interés en los resultados de este tipo de ejercicios, ya que pueden contribuir a nuevas mejoras en el marco de la evaluación y el aprendizaje sobre la responsabilidad democrática en la prestación de servicios en general.

La democracia se trata, básicamente, del control popular de los asuntos públicos sobre la base de la igualdad política. Por lo tanto, IDEA Internacional ha tratado de diseñar una metodología que permite un proceso de evaluación amplio y participativo. Un enfoque participativo es, de hecho, tan importante como los resultados de la evaluación.

Hitos: lecciones aprendidas

- Reporte interno y lecciones aprendidas de la evaluación
- La aplicación de un marco de seguimiento y evaluación

Notas

1. Hay dos tipos básicos de instituciones de auditoría suprema, el modelo de la corte y el modelo del auditor general. Aunque hay muchas variaciones de estos modelos y una serie de híbridos en todo el mundo, hay varias distinciones básicas que vale la pena considerar. En particular, el modelo del auditor general se basa en una interacción más estrecha con la legislatura que el modelo de auditoría tradicional de la corte. El modelo de corte tiende a centrarse en la legalidad del gasto, mientras que el modelo del auditor general ha demostrado ser innovador en el desarrollo de diferentes tipos de auditorías, tales como auditorías de desempeño. El modelo del auditor general es más frecuente entre los Estados miembros de la Commonwealth, incluyendo Australia, Canadá, Nueva Zelanda, el Reino Unido y muchos países del Caribe, del Pacífico, del Sur-Oeste Asiático y del África subsahariana de habla inglesa. En el modelo de la corte, el tribunal de auditorías cuenta con la autoridad judicial, así como con la administrativa. Es independiente de los poderes legislativo y ejecutivo del gobierno y es una parte integral del sistema judicial. Este modelo se utiliza en particular en los países de derecho romano. Se puede encontrar en los países latinos de Europa (Francia, Italia, Portugal y España), Turquía y muchos países latinoamericanos y africanos de habla francesa. Vea Organizaciones Internacionales de las Instituciones de Auditoría Supremas (INTOSAI), <<http://www.intosai.org>> y las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), en<<http://es.issai.org>>.
2. El término titular de derechos ha sido seleccionado para cubrir tanto a las personas que tienen los derechos, como las instituciones que tienen los mandatos. Las personas también son titulares de obligaciones, pero el término titular de derechos comunica mejor la amplitud de la idea de la responsabilidad democrática.
3. La “orientación sexual” se refiere a la atracción física emocional de un individuo del mismo género u opuesto. “Gay”, “lesbiana”, “bisexual” y “heterosexual” son todos ejemplos de las orientaciones sexuales.
4. Más información en <<http://mande.co.uk/special-issues/most-significant-cambiar-msc>>
5. Más información en <<http://www.outcomemapping.ca>>

Anexos

Anexo I: Cómo planificar

Esta lista de verificación es útil para tener una visión panorámica de la evaluación en términos de actividades y plazos.

Cómo planificar			
Plan de trabajo			Cronología
Hitos	Actividades	Responsable	Plazo estimado
Preparándose			
Empoderándose			
Enfocándose			
Obteniendo respuestas			
Alcanzando conclusiones			
Comprobando las conclusiones			
Obteniendo influencia			
Implementando el cambio			
Lecciones aprendidas			

Anexo II: Cooperación entre equipos

En este anexo se ofrece una lista de verificación opcional para los equipos de evaluación que podría ser utilizada para mejorar la cooperación exitosa entre los evaluadores y el grupo consultivo.

Cómo crear una cooperación exitosa	Evaluación			Medida para mejorar la cooperación
	+	+/-	-	
Establecimiento de una plataforma de coordinación conjunta				
Definición de condiciones vinculantes de colaboración				
Definición de hitos conjuntos				
Formulación de normas de gestión de conflictos				
Realización de actividades de fomento de confianza				
Compartir historias de evaluación/éxito				

Anexo III: Un posible método para mapear las relaciones en la rendición de cuentas democrática

Este diagrama se puede utilizar para mapear relaciones de rendición de cuentas con el fin de centrarse en la recolección de datos que puedan completar los vacíos de información. Mediante el uso de esta cuadrícula, los evaluadores también podrán identificar a los actores que estén a favor de las reformas y sean influyentes. Además, los evaluadores podrán identificar a los actores que pueden crear más oposición y las relaciones entre actores.

Cómo mapear las relaciones en la rendición de cuentas

	Figuras	Importancia
	-----	Estrecha relación de intercambio, coordinación, etc.
	-----	Relaciones informales o débiles
	→	Alianzas formales, institucionalizadas
	└─┬─┘	Tensiones o intereses diferentes
-----//-----	Relaciones interrumpidas	

Coloque la selección de los actores más relevantes en la cuadrícula. Comience con los que tienen el mayor interés en lograr un cambio, y use los gráficos para describir las relaciones entre ellos. Para obtener más información acerca del mapeo táctico, ver <<http://www.newtactics.org>>.

Anexo IV: Identificando las relaciones en la rendición de cuentas democrática

En una evaluación centrada en la provisión de infraestructura adecuada para facilitar el acceso al agua en todo el país, el equipo de evaluación identificó una serie de problemas, responsables y titulares de derechos, así como diversas alianzas, a lo largo de las tres fases principales de la definición de la agenda, la formulación de política y la implementación.

Identificando las relaciones en la rendición de cuentas democrática				
	Problema del servicio	Titulares de obligaciones	Titulares de derechos	Alianzas e influencia
Etapa de la política	Obstáculo que impide que el servicio alcance sus objetivos	Actores con responsabilidad sobre el problema	Actores que utilizan los servicios, grupos con interés en los cambios	Relaciones entre actores: ¿Quién se opone o apoya los cambios/ las reformas? ¿Quién tiene un nivel de influencia alto o bajo?
Definición de la agenda	Los debates públicos/ debates parlamentarios anteriores a la redacción de una nueva ley se basan en una evaluación no realista/ desinformada de las necesidades de agua de la población.	Los partidos políticos	Los ciudadanos	Los dos principales partidos políticos controlan gran parte de los medios de comunicación en el país; ningún espacio en los medios de comunicación contradice sus posiciones sobre la nueva ley. Hay un movimiento firme de ciudadanos a favor de una nueva ley de agua.
Formulación de política	La ley que regula las adquisiciones no aclara cuándo las empresas privadas pueden ser seleccionadas para ofrecer un servicio.	El partido del gobierno	Los partidos de oposición	El partido del gobierno tiene estrechos vínculos con empresas externas del sector privado con un alto interés en la nueva ley. La asociación de gobiernos locales, sin embargo, defiende enérgicamente el aporte a la nueva ley de las comunidades locales, los expertos y los ciudadanos.

Identificando las relaciones en la rendición de cuentas democrática [cont.]

Etapa de la política	Problema del servicio	Titulares de obligaciones	Titulares de derechos	Alianzas e influencia
Implementación	La adquisición del servicio se realiza de una manera no transparente y, por lo general, solo se le otorgan contratos a los financiadores importantes del partido político que gobierna.	La autoridad a cargo de las adquisiciones públicas	La comisión anticorrupción	Relaciones entre actores: ¿Quién se opone o apoya los cambios/ las reformas? ¿Quién tiene un nivel de influencia alto o bajo? Los contratos son otorgados a los financiadores del partido del gobierno. Los donantes bilaterales internacionales prefieren el sistema porque "logra que las cosas se hagan". Los donantes multilaterales internacionales están presionando para lograr un proceso de adquisiciones públicas abierto a fin de evitar la corrupción.

Anexo V: Cuestionario de evaluación

Este es el cuestionario personalizado basado en la información recopilada por el equipo de evaluación (reflejado en el Anexo IV).

Principio	Preguntas guía		
	Definición de la agenda	Formulación de política	Implementación
Justificación	¿Hasta qué punto justifican los partidos políticos a los ciudadanos sus cálculos incorrectos durante el debate público sobre la nueva ley de Agua?	¿Hasta qué punto justifica el partido del gobierno a los partidos de oposición sus acciones en el parlamento durante el proceso de elaboración de política?	¿Hasta qué punto justifica la autoridad de adquisiciones a la comisión anticorrupción la contratación del servicio?
Capacidad de respuesta	¿Cuánta capacidad de respuesta tienen los partidos políticos con los ciudadanos por usar cálculos incorrectos durante el debate público sobre la nueva ley de Agua?	¿Cuánta capacidad de respuesta tiene el partido del gobierno con los partidos de oposición en el parlamento durante el proceso de elaboración de política?	¿Cuánta capacidad de respuesta tiene la autoridad de adquisiciones con la comisión anticorrupción para la contratación del servicio?
Aplicabilidad	¿Hasta qué punto pueden los ciudadanos imponer y hacer cumplir las consecuencias a los partidos políticos por la evaluación equivocada en cuanto a las necesidades de agua?	¿Hasta qué punto pueden los partidos de oposición imponer y hacer cumplir las consecuencias al partido del gobierno en el parlamento por fallas en el marco legal?	¿Hasta qué punto puede la comisión anticorrupción imponer y hacer cumplir las consecuencias a la autoridad de adquisiciones por la falta de transparencia y a los financiadores del partido de gobierno?

Anexo VI: Cómo validar las respuestas y las propuestas

Esta lista de verificación apoya los preparativos para las reuniones de validación de conclusiones y propuestas.

Cómo validar las respuestas y propuestas		
¿Quién?	¿Qué?	Modalidades de validación
Grupo consultivo	La coherencia entre los hechos y las conclusiones, y entre las conclusiones y las recomendaciones	Reuniones de redacción/debates
Informantes clave	Presentación y utilización de los hechos	Reuniones de debates
Usuarios del informe	Utilización anticipada del informe, viabilidad de las recomendaciones	Diálogo orientado a la acción

Bibliografía

Ayee, J. y Crook, R., “*Toilet Wars: Urban Sanitation and the Politics of Public-Private Partnerships Services in Ghana*” [“Guerras de retretes”: el saneamiento urbano y las políticas de asociaciones de servicios públicos y privados en Ghana], IDS Working Paper 213 (Brighton: Institute of Development Studies, 2003), disponible en inglés en <<http://www.ids.ac.uk/idspublication/toilet-wars-urban-sanitation-services-and-the-politics-of-public-private-partnerships-in-ghana>>, consultado el 29 de abril, 2014

Banco Mundial, *Cases in Outcome Harvesting: Ten Pilot Experiences Identify New Learning from Multi-Stakeholder Projects to Improve Results* [Casos de cosechas por resultados: diez experiencias piloto que identifican nuevo aprendizaje de proyectos de múltiples interesados para mejorar los resultados], (Washington D. C.: El Banco Mundial, 2014) disponible en <<http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/Cases%20in%20Outcome%20Harvesting.pdf>>, consultado el 25 de agosto, 2014

Barr, M., Serneels, P. y Zeitlin, A., “*Information and Collective Action in the Community Monitoring of Schools: Field and Lab Experimental Evidence from Uganda*” [Información y toma de acción colectiva en el monitoreo comunitario de las escuelas: pruebas experimentales de campo y laboratorio en Uganda], 2012, documento de trabajo (inérito)

Batley, R. y McLoughlin, C., *The Effects of Sector Characteristics on Accountability Relationships in Service Delivery* [Los efectos de las características del sector sobre las relaciones de rendición de cuentas en la prestación de servicios], Documento de trabajo del ODI 350 (Londres: Overseas Development Institute, 2012), disponible en inglés en <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7790.pdf>>, consultado el 29 de abril, 2014

Heck, C. y Tolmie, C., *Voices from the Ground: Does Strengthening Demand for Better Services Improve Supply?* [Voces del suelo: ¿Fortalecer la demanda de mejores servicios mejora el suministro?] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2012), disponible en inglés en <<http://www.idea.int/resources/analysis/does-strengthening-demand-for-better-services-improve-supply.cfm>>, consultado el 29 de abril, 2014

IDEA Internacional, *Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide* [Evaluar la calidad de la democracia. Una guía práctica al marco de trabajo de IDEA Internacional] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2008), disponible en <<http://www.idea.int/publications/aqd/index.cfm/>>

IDEA Internacional, *Democratic Accountability and Service Delivery: A Desk Review* [Rendición de cuentas y prestación de servicios democráticos: revisión de antecedentes] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2013a), disponible en inglés en <<http://www.idea.int/resources/analysis/democratic-accountability-and-service-delivery-a-desk-review.cfm>>, consultado el 29 de abril, 2014

IDEA Internacional, *State of Local Democracy Assessment Framework* [Marco para la evaluación del estado de la democracia local] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2013b), disponible en <<http://www.idea.int/publications/sold-assessment-framework/index.cfm>>

IDEA Internacional y la Oficina de la Defensoría del Pueblo de Malawi, *Assessing Democratic Accountability In Service Delivery: A summary report of the pilot assessment in waste management service delivery in Malawi* [Evaluación de la rendición de cuentas democrática en la prestación de servicios: resumen de la evaluación piloto de la prestación de servicios en la gestión de residuos en Malawi] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2014)

Keefer, P. y Khemani, S., “*Democracy, Public Expenditures, and the Poor: Understanding Political Incentives for Providing Public Services*” [La democracia, el gasto público y los pobres: cómo comprender los incentivos políticos para proporcionar servicios públicos], *World Bank Research Observer*, 20/1 (marzo de 2005), pp. 1–28, disponible en <<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1093/wbro/lki002>>, consultado el 29 de abril, 2014

Kemp, B., *Diálogo interpartidario: guía para el facilitador* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2013)

Rampa, F. y Piñol Puig, G., “*Analysing Governance in the Water Sector in Kenya*” [Análisis de la gobernanza en el sector agua en Kenya], Discussion Paper 124, European Centre for Development Policy Management, 2011, disponible en inglés en <<http://ecdpm.org/publications/analysing-governance-water-sector-kenya/>>, consultado el 29 de abril, 2014

Triwibowo, D., “*The Role of Strategic Alliances between NGOs and the Local Media in Making Health Services Responsive to the Poor in Makassar City, South Sulawesi Province, Indonesia*” [El papel de las alianzas estratégicas entre las ONG y los medios de comunicación locales en hacer que los servicios de salud respondan a las personas empobrecidas en la ciudad de Makassar, provincia de Sulawesi del sur, Indonesia], Documento de debate, IDEA Internacional, 2012, disponible en <<http://www.idea.int/resources/analysis/the-role-of-strategic-alliances-between-ngos-and-local-media.cfm>>, consultado el 29 de abril, 2014

Wild, L., Chambers, V., King M. y Harris, D., *Common Constraints and Incentive Problems in Service Delivery* [Limitaciones comunes y problemas de incentivos en la prestación de servicios], Documento de trabajo de ODI 351 (Londres: Overseas Development Institute, 2012), disponible en inglés en <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7791.pdf>>, consultado el 29 de abril, 2014

Agradecimientos

Numerosas personas participaron en diferentes fases del desarrollo de esta guía. En 2010, Anna Lekvall y Jorge Valladares Molleda conceptualizaron la propuesta y la mayoría de los temas metodológicos que resultaron de esta guía. Jorge dirigió la elaboración de versiones preliminares que fueron puestas a prueba en Bolivia, Indonesia, Lesotho y Malawi. También elaboró esta versión con Helena Bjuremalm y Alberto Fernández Gibaja.

Expertos y amigos de IDEA Internacional cedieron su tiempo para debatir los conceptos del marco y las diferentes versiones del borrador. A lo largo de 2010, un número de ellos se reunió en Estocolmo para discutir el primer borrador de la guía, incluyendo a Wieger Bakker (Universidad de Utrecht), Mark Bovens (Universidad de Utrecht), Edna Co (Universidad de Filipinas), Noha El-Mikawy (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), Michael Hammer (One World Trust), Todd Landman (Universidad de Essex), Andrés Mejía Acosta (Institute of Development Studies), João Pereira (Civil Society Support Mechanism, Mozambique) y Lisa von Trapp (Instituto del Banco Mundial).

Agradecemos de manera especial a Anja Linder y Renée Speijcken por sus contribuciones a una revisión mayor del marco en 2012, que resultó en un segundo borrador.

Colegas de IDEA Internacional proporcionaron aportes en varios momentos. Es por ello que estamos muy agradecidos a Alicia del Águila, Erik Asplund, Margot Gould, Paul Guerin, Louise Heegaard, Henry Ivarature, Kristina Jelmin, Mélida Jiménez, Katarina Jørgensen, Shana Kaiser, Brechtje Kemp, Matshidiso Kgothatso Semela-Serote, Keboitse Machangana, Emily Pérez, Leena Rikkila, Edward Shalala, Bjarte Tørå, Marcelo Villafani y Lotta Westerberg. En 2013, Sam Jones hizo un aporte significativo a esta versión de la guía.

Estamos particularmente en deuda con aquellos colegas que hicieron evaluaciones piloto utilizando este marco en diferentes países: Adhy Aman, Edwige Balutansky, Andrew Ellis, Alfonso Ferruffino, Carolina Floru, Nyla Grace Prieto, Margot Gould, Matshidiso Kgothatso Semela-Serote, Jean-Yves Kpalou, Mustaq Moorad y Fernando Patzy.

La retroalimentación de estas evaluaciones piloto fue esencial para actualizar el marco, especialmente la de Marcos Bustamante, Carlos Moncada y José de la Fuente (Bolivia), Badruun Gardi (Fundación Zorig, Mongolia), Motlamelle Kapa, Oscar Gakuo Mwangi y Mafa Sejanamane (Universidad Nacional de Lesotho), Ikrar Nusa Bhakti y Mbak Yanu (Center of Political Studies, Indonesian Institute of Sciences) y Khumbo Rudo Mwalwimba, Ellos Lodzeni, Vincent Kondowe y Tujilane Chizumila (Oficina de la Defensoría del Pueblo de Malawi).

IDEA Internacional quisiera extender su apreciación al grupo de revisores anónimos cuyos comentarios y retroalimentación ayudó a ajustar borradores previos. Estos revisores son o estuvieron involucrados con organizaciones tales como el Natural Resources Governance Institute (antes conocido como Revenue Watch Institute), UNICEF, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial y el World Resources Institute.

También estamos en deuda con Thomas Pritzl por editar la guía, proporcionando consejos editoriales y metodológicos durante su elaboración y dando sugerencias sobre el diseño.

Por último, pero no menos importante, quisiéramos agradecer a Lisa Hagman, oficial de publicaciones en IDEA Internacional, por coordinar exitosamente la producción de esta guía y a Jenefrieda Isberg por su invaluable apoyo administrativo y financiero durante su desarrollo, publicación y difusión. Agradecemos también a Ingrid Sypkes por la traducción de esta guía, así como a María Inés Calle y a Elisabeth Frias por la revisión de estilo y corrección final de sus textos.

Acerca de IDEA Internacional

¿Qué es IDEA Internacional?

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que se propone la misión de apoyar la democracia sostenible en todo el mundo.

Los objetivos del Instituto son apoyar el fortalecimiento de las instituciones y los procesos democráticos, así como una democracia más sostenible, eficaz y legítima.

¿Qué hace IDEA Internacional?

El trabajo del Instituto se organiza a nivel mundial, regional y nacional, y está centrado en el ciudadano como el motor del cambio.

IDEA Internacional produce conocimiento comparativo en sus áreas clave de competencia: procesos electorales, creación de constituciones, participación y representación política, democracia y desarrollo, así como en democracia en relación con temas de género, diversidad y, conflictos y seguridad.

IDEA acerca este conocimiento a los actores nacionales y locales que trabajan en reformas democráticas, y facilita el diálogo en favor de un cambio democrático.

En su trabajo, IDEA apunta a:

- Aumentar la capacidad, la legitimidad y la credibilidad de la democracia
- Una participación más inclusiva y una representación responsable
- Una cooperación con la democracia que sea más eficaz y legítima

¿Dónde trabaja IDEA Internacional?

IDEA Internacional trabaja en todo el mundo. Con sede en Estocolmo, Suecia, el Instituto cuenta con oficinas en África, Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe, y en las regiones de Asia Occidental y África del Norte.