

13 Evaluación Conjunta

Evaluación

Programa de cooperación

AECID-CEPAL

2010-2012

Informe completo



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
española



Edición: 2015

© Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Evaluación realizada por: Jordi del Bas y Eva Otero.

Las opiniones y posturas expresadas en este Informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

NIPO: 502-15-067-8

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

Para cualquier comunicación relacionada con esta publicación, diríjase a:
División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento
Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Serrano Galvache, 26, torres Ágora, Torre Norte. 28071 Madrid
Tel.: +34 91 394 8808
evaluacion-sgcid@maec.es

El presente informe fue preparado por Jordi del Bas y Eva Otero, consultores externos encargados de la evaluación del Programa, bajo la supervisión de Nurit Bodemann-Ostow, Oficial de Evaluación de Programas de la Unidad de Planificación y Evaluación de Programas de la División de Planificación de Programas y Operaciones (DPPO) de la CEPAL, e Irene Barquero, Oficial de Programas de la misma Unidad, quienes brindaron apoyo en la coordinación técnica, junto a la asistencia logística y metodológica de la evaluación. Además, se contó con el apoyo e insumos de Ana López Castelló, Coordinadora del Programa CEPAL – AECID, Jonathan Narváez, Oficial Asociado de Programas, y María Victoria Labra, Asistente de Evaluación, los dos últimos pertenecientes a la Unidad de Planificación y Evaluación de Programas de la División de Planificación de Programas y Operaciones de la CEPAL.

El equipo de evaluación agradece el apoyo prestado por los responsables del programa de la CEPAL, todos los cuales estaban representados en el Grupo de Referencia de la Evaluación (GRE). En particular se agradece a José Durán, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional e Integración; Ricardo Martner, Oficial Superior de Asuntos Económicos, y Juan Pablo Jiménez, Oficial de Asuntos Económicos, ambos de la División de Desarrollo Económico; Alejandra Valdés, Asistente de Investigación de la División de Asuntos de Género; Rodrigo Martínez, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social; Ricardo Jordán, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos; Gabriel Pérez, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura; y finalmente a René Hernández, Oficial de Asuntos Económicos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Adicionalmente, se agradece la participación en el GRE a José Manuel Argilés, Director de la División de Evaluación de Políticas para el Desarrollo y Gestión del Conocimiento de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España; Laura López de Cerain, Directora de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera, y a Susana Velázquez, Jefa de la Unidad de Apoyo de la Dirección de Cooperación Multilateral, Horizontal y Financiera, ambas de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Todos los comentarios entregados al borrador de informe de evaluación por el GRE y el equipo de evaluación de la CEPAL fueron considerados por los evaluadores y debidamente abordados en el informe final.

La elaboración de esta evaluación contó con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones mencionadas.

ÍNDICE

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	viii
RESUMEN EJECUTIVO	1
I. INTRODUCCIÓN	15
I.1. Contexto, objetivos y alcance de la evaluación	15
I.2. Metodología de la evaluación	16
I.3. El programa CEPAL-AECID 2010-2012	20
I.3.1. Componente 1: la igualdad de género	20
I.3.2. Componente 2: la política fiscal para el crecimiento económico y la cohesión social	21
I.3.3. Componente 3: la sostenibilidad ambiental	21
I.3.4. Componente 4: la integración, el comercio y las inversiones	21
I.3.5. Componente 5: la capacitación de funcionarios públicos	21
I.3.6. La inversión financiera	22
I.4. La Teoría del Cambio del Programa	22
I.4.1. Las cuatro dimensiones del cambio	23
I.4.2. El camino hacia el cambio de la CEPAL	23
II. VALORACIÓN DEL DISEÑO	29
III. PERTINENCIA	33
IV. EFICIENCIA	37
V. EFICACIA	53
V.1. Valoración sobre la base del marco de resultados previstos	53
V.2. Valoración de los resultados sobre la base de la Teoría del Cambio	57
V.2.1. Transformaciones en el nivel individual (dominio individual e informal de la Teoría del Cambio)	57
V.2.2. Transformaciones en el nivel organizativo (dominio formal y colectivo de la Teoría del Cambio)	62
V.2.3. Transformaciones de las políticas públicas (dominio formal y colectivo de la Teoría del Cambio)	68
VI. SOSTENIBILIDAD	79
VII. ASPECTOS TRANSVERSALES	85
VII.1. Transversalización de género	85
VII.2. Interdivisionalidad	87
VII.3. Aprovechamiento institucional de los resultados	89
VIII. Conclusiones	91
IX. Recomendaciones	99
IX.1. Recomendaciones para la CEPAL	99
IX.2. Recomendaciones para el próximo Programa CEPAL-AECID	103
IX.3. Recomendaciones para la AECID	105
X.1. Lecciones aprendidas asociadas al diseño y la ejecución del Programa	107
X.2. Lecciones aprendidas asociadas a aspectos transversales	109
Anexos	111

Cuadros

Cuadro 1	Tasas de respuesta de las encuestas	18
Cuadro 2	Limitaciones de las tasas de respuesta de los distintos cuestionarios en línea y medidas de atenuación	19
Cuadro 3	Limitaciones para entrevistar a informantes clave y medidas de atenuación	20
Cuadro 4	Limitaciones de la información para realizar el análisis de eficiencia y medidas de atenuación	20
Cuadro 5	Presupuesto del Programa	22
Cuadro 6	Modo en que los distintos componentes adaptan la Teoría del Cambio general	24
Cuadro 7	Rasgos distintivos de la Teoría del Cambio en el componente 3 por División	26
Cuadro 8	Cuadro de ejecución del componente 3	38
Cuadro 9	Marco lógico del componente 1	53
Cuadro 10	Marco lógico del componente 2	54
Cuadro 11	Marco lógico del componente 3	55
Cuadro 12	Marco lógico del componente 4	56
Cuadro 13	Marco lógico del componente 5	56
Cuadro 14	América Latina (5 países): transformaciones organizacionales sin capitalizar (gasto social) del Programa CEPAL-AECID 2007-2009	64
Cuadro 15	Uruguay: del diálogo social a la ampliación de servicios	68
Cuadro 16	Perú y Uruguay: ejemplos de la contribución de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe	75

Gráficos

Gráfico 1	Encuestados que consideran que la calidad de los productos del componente 1 es excelente o muy buena	44
Gráfico 2	Alta satisfacción sobre la calidad de los talleres y eventos	44
Gráfico 3	Valoraciones altas sobre aspectos de la calidad de la/s publicación/s	45
Gráfico 4	Calidad de los productos, componente 3. Encuestados que consideran que la calidad de los talleres y seminarios del componente 3 es alta	46
Gráfico 5	Percepción de los encuestados sobre los cambios personales experimentados luego de participar en los eventos del componente 3	59
Gráfico 6	Percepción de los encuestados sobre los cambios personales experimentados luego de leer las publicaciones del componente 4	60
Gráfico 7	Percepción de los encuestados sobre los cambios personales experimentados luego de participar en los cursos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social	61
Gráfico 8	Percepción de los encuestados sobre los cambios organizacionales experimentados tras participar en los cursos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social	67
Gráfico 9	Encuestados que consideran que la incidencia de las publicaciones del componente 2 en la política pública es alta	71
Gráfico 10	Encuestados que consideran que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe contribuyó al posicionamiento de temáticas y conceptos en el marco del componente 3	73
Gráfico 11	Encuestados que consideran que la incidencia de las publicaciones del componente 4 en la política pública es alta	74
Gráfico 12	Percepción de los encuestados sobre la capacidad para sostener los cambios obtenidos en el marco del componente 1	80
Gráfico 13	Percepción de los encuestados sobre la capacidad para sostener los cambios obtenidos en el marco del componente 2	81

Recuadro

Recuadro 1	¿Qué entendemos por Teoría del Cambio?	22
------------	--	----

Diagrama

Diagrama 1	Aproximación a la Teoría del Cambio	23
Diagrama 2	Valor por dinero.....	37
Diagrama 3	Financiación de los cursos de Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social	43
Diagrama 4	¿Quién refiere al Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe?	48
Diagrama 5	Descarga de publicaciones.....	50
Diagrama 6	Percepción de los participantes de los cursos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social sobre su capacidad para influir políticas públicas	51
Diagrama 7	Percepción de los encuestados sobre la incidencia de las actividades del componente 1 en las políticas públicas	69
Diagrama 8	Percepción sobre la incidencia en las políticas públicas de los cursos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social	74

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFCE	Centros de Formación de la Cooperación Española
COMITRAN	Consejo Sectorial de los Ministros de Transporte de Centroamérica
DAG	División de Asuntos de Género
DCII	División de Comercio Internacional e Integración
DDE	División de Desarrollo Económico
DDS	División de Desarrollo Social
DDSAH	División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos
DPPO	División de Planificación de Programas y Operaciones
DRNI	División de Recursos Naturales e Infraestructura
FFE	Fundación de los Ferrocarriles Españoles
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional
IEF	Instituto de Estudios Fiscales, España
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OFILAC	Observatorio Fiscal de Latinoamérica y el Caribe
OIG	Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe
OTC	Oficinas Técnicas de Cooperación
PIFTE	Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, España
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
TdC	Teoría del Cambio
UPEP	Unidad de Planificación y Evaluación de Programas

RESUMEN EJECUTIVO

Reseña: síntesis del análisis

El desempeño del Programa fue considerablemente satisfactorio. Se trató de una intervención sumamente pertinente y alineada con las necesidades de los países de la región, que presentó un buen grado de eficiencia y altos niveles de eficacia, sobre todo si esta se mide sobre la base de los tres tipos de transformaciones que emanan de su Teoría del Cambio (TdC), esto es, las transformaciones personales, las organizacionales y las relativas a las políticas públicas. El diseño del Programa fue coherente con la TdC, pero careció de un marco de resultados en que se reflejaran de manera apropiada la naturaleza y el alcance de la intervención. Los niveles de sostenibilidad varían en función de la faceta que se analice y del componente considerado. En cambio, se observan transformaciones más duraderas en lo que respecta a la capacitación personal y al posicionamiento de temáticas en las agendas regionales. La transversalización de género del Programa fue débil (con excepción del componente 1 sobre igualdad de género). Por otra parte, se lograron avances en el trabajo interdivisional, aunque la ejecución conjunta de tareas sustantivas sigue siendo un reto. El grado de aprovechamiento institucional de los resultados del Programa ha sido bajo, sobre todo por parte de la Cooperación Española y, especialmente, por parte de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC).

Contexto, objetivos y metodología de la evaluación

1. En este informe se presenta la evaluación final del Programa CEPAL-AECID 2010-2012 “Generación de conocimiento y competencias para el diseño y la aplicación de políticas públicas en América Latina y el Caribe”, implementado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
2. La evaluación fue requerida, gestionada y supervisada por la Unidad de Planificación y Evaluación de Programas (UPEP) de la División de Planificación de Programas y Operaciones (DPPO) de la CEPAL, y fue realizada por un equipo de dos evaluadores externos.
3. Además de cumplir su función como mecanismo de rendición de cuentas, la evaluación fue concebida como un ejercicio para retroalimentar la planificación, la implementación y el monitoreo de las actividades conjuntas que la CEPAL y la Cooperación Española realicen en el futuro, y también para retroalimentar, en líneas más generales, otras iniciativas que acometa la CEPAL. Se trata de una evaluación *ex post*, que se inició seis meses después de la finalización del Programa a ser evaluado y justo durante el proceso de programación del nuevo Programa CEPAL-AECID 2014-2016. La evaluación se realizó en el período comprendido de junio a diciembre de 2014.
4. Mediante los **objetivos** específicos de la evaluación se cubren cinco áreas del Programa: i) el análisis de su diseño; ii) la evaluación de su nivel de eficiencia en la ejecución de sus actividades; iii) la realización de un balance de los resultados obtenidos; iv) la evaluación de su sostenibilidad, y v) la identificación de buenas prácticas y de lecciones aprendidas.
5. El **Programa evaluado**, con un presupuesto de 3.888.550 dólares, se ejecutó durante el período comprendido de 2011 a 2013 sobre la base de cinco componentes: i) la igualdad de género (componente 1); ii) la política fiscal para el crecimiento económico y la cohesión social (componente 2); iii) las estrategias para la sostenibilidad ambiental (componente 3); iv) la integración, el comercio y las inversiones (componente 4), y v) la capacitación de funcionarios públicos (componente 5).

6. No se contó con una Teoría del Cambio (TdC) propia del Programa. Este más bien se ciñó a la TdC general de la CEPAL, que fue adaptada a cada uno de sus cinco componentes. El equipo evaluador esbozó y validó una aproximación a esta TdC, en que se sugiere que la CEPAL, para alcanzar el horizonte de la igualdad, trabaja con personas con cierto nivel de influencia, principalmente en los gobiernos de los países de la región, o sea, con funcionarios públicos y representantes del Estado, pues se entiende que la adquisición de nuevas habilidades y conocimientos, o los cambios de **actitudes y valores** que experimenten tales personas, tienen el potencial de contribuir de una manera relevante al desarrollo de **innovaciones organizacionales** dentro de las entidades gubernamentales y, en última instancia, al desarrollo de **políticas públicas** más justas.

7. La **metodología** de evaluación se basó en un planteamiento multimétodo mixto, y se utilizaron técnicas tanto cualitativas como cuantitativas, aunque el enfoque fue principalmente cualitativo. Las herramientas de recolección de datos comprendieron el análisis documental, las entrevistas semiestructuradas en profundidad, los grupos de discusión y las encuestas en línea, y también se utilizaron instrumentos de recolección de información para la realización del análisis cibernético. Este último es un método de tratamiento, segmentación y presentación de información sobre el alcance, el uso, la visibilidad y la influencia de documentos y plataformas virtuales disponibles en Internet.

8. Se entrevistaron 186 personas en 24 países, el 57% de las cuales eran funcionarios y personal vinculado con instituciones de gobierno. Se realizaron entrevistas tanto presenciales como remotas. Las entrevistas presenciales y los grupos de discusión se llevaron a cabo en Chile, el Ecuador, El Salvador, el Perú y el Uruguay, que fueron los países seleccionados para hacer las visitas de campo. También se realizaron seis encuestas en línea: cinco orientadas a los participantes de los eventos organizados en el marco de la labor de cada uno de los cinco componentes, y una dirigida a los usuarios de publicaciones. Así, se procesaron 318 encuestas realizadas a los participantes de eventos y 161 encuestas realizadas a los usuarios de publicaciones. En el análisis cibernético se incluyó el estudio de las 30 publicaciones con más impacto esperado, de los dos observatorios apoyados por el Programa, y del sitio web de este último.

9. Los métodos de análisis comprendieron técnicas de triangulación basadas en diversas fuentes y métodos de verificación, y también se incluyeron métodos de validación, como las reuniones internas de equipo y un taller de discusión de los hallazgos preliminares.

10. Los **criterios de evaluación** utilizados para la valoración de los resultados por áreas temáticas fueron la pertinencia y la calidad del diseño, la eficacia, la eficiencia, la sostenibilidad y las transformaciones internas. En el análisis de los aspectos transversales se incluyeron la transversalización de género, el grado de interdivisionalidad (el trabajo conjunto de las Divisiones de la CEPAL) y el grado de aprovechamiento institucional de los resultados del Programa.

11. A continuación se presentan una versión detallada de las conclusiones, y un resumen de las recomendaciones y las lecciones aprendidas.

Conclusiones

Pertinencia y valoración del diseño del Programa

12. **El Programa mostró un alto grado de pertinencia en todos los niveles: tanto en su adecuación a las necesidades y las prioridades de los países de la región, como en lo relativo a la alineación con el mandato de la CEPAL, y también en lo referido a la congruencia con las prioridades de la Cooperación Española durante el período evaluado. Debido al alto grado de adaptación y flexibilidad del Programa ante las necesidades específicas emergentes de sus contrapartes, se incrementó su ya elevado nivel de pertinencia.**

13. El alto grado de alineamiento del Programa con los intereses de los gobiernos nacionales fue consecuencia directa de que este se insertara dentro de los Programas de Trabajo del Sistema de la CEPAL

de los períodos 2010-2011 y 2012-2013, en que se refleja el proceso de priorización llevado a cabo en los períodos de sesiones.

14. Las temáticas abordadas no solo respondieron a las prioridades marcadas por los gobiernos de la región, sino que en ocasiones, como en el caso de los componentes de igualdad de género y de política fiscal, también tuvieron un rol significativo a la hora de fijar los temas que conformaron las agendas regionales. En el **componente de igualdad de género** esto se dio, por ejemplo, a través de la contribución al desarrollo de iniciativas como la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, donde se trataron las temáticas prioritarias en la región, varias de las cuales se reflejaron en el Programa, a saber: la institucionalidad de los mecanismos para el adelanto de la mujer, la violencia contra las mujeres, la autonomía económica, la representación política y la discriminación de las mujeres indígenas y afrodescendientes. En el **componente de política fiscal**, la tarea de fijar los temas se realizó principalmente mediante el Seminario Regional de Política Fiscal, organizado anualmente por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL. En este Seminario, en que se reflejan la agenda de la región y a su vez la marca, se trataron las temáticas abordadas en las investigaciones y los estudios llevados a cabo en el marco del Programa: la fiscalidad y el desarrollo inclusivo, la desigualdad y la fiscalidad, y los efectos redistributivos de las reformas tributarias.

15. En el caso del **componente de capacitación** implementado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), fue altísima la alineación de las estrategias de intervención con las necesidades y las expectativas de los funcionarios a quienes iban dirigidas. Muestra de ello es el hecho de que las postulaciones recibidas para participar en los 13 cursos impartidos en el marco de este componente superaron a las plazas ofertadas (hubo 11 veces más postulaciones que el número de plazas ofertadas).

16. Además, varios de los componentes se caracterizaron por un alto grado de respuesta a las necesidades ad hoc de los países, por lo que se afianzaron aún más la utilidad del Programa y la pertinencia de las actividades ejecutadas. Por ejemplo, en el caso del **componente de igualdad de género**, el informe de 2012 sobre bonos y el informe sobre institucionalización de 2011 fueron peticiones directas de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. En el caso del **componente de política fiscal** se respondió a las demandas específicas de los gobiernos de El Salvador, Guatemala y la República Dominicana, que se canalizaron mediante solicitudes de asistencia técnica. Además, la mayoría de los nueve talleres de capacitación realizados en el marco de la labor del **componente de comercio** fueron fruto de respuestas a demandas ad hoc de los países de la región.

17. Las temáticas abordadas y los objetivos de todos los componentes también respondieron a las prioridades de la Cooperación Española durante el período, establecidas en los Planes Directores. En el caso del **componente de capacitación** de funcionarios, la alineación fue menos clara debido a la falta de una referencia explícita al fortalecimiento de las instituciones públicas como un lineamiento estratégico. Aun así, la promoción del desarrollo institucional y la mejora de las capacidades constituyeron una prioridad del Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

18. El alto grado de pertinencia en el planteamiento de las temáticas del Programa fue un requisito necesario que permitió sustentar la percepción de calidad que las audiencias clave manifestaron sobre los productos y las actividades de la intervención. El elevado grado de alineación con las agendas regionales también incidió en la capacidad de convocatoria de la CEPAL y en la percepción de esta como una organización dotada de legitimidad.

19. El Programa presentó un diseño programático coherente y un buen grado de congruencia interna entre los cinco componentes. Esto último se debió a que en todos los componentes se siguió la TdC de la CEPAL, más que a una articulación explícita y directa entre los distintos componentes. La principal debilidad del diseño residió en que en el marco de resultados no se reflejó la naturaleza del Programa y, en consecuencia, no fue posible medir sus logros en forma razonable.

20. El Programa no se diseñó de manera que los cinco componentes estuvieran articulados internamente, esto es, de forma que los productos y los resultados de los diferentes componentes se vincularan entre sí. Sin embargo, esto no supuso perjuicio alguno en términos de coherencia, ya que la relación y la lógica entre los componentes estuvieron determinadas por el hecho de que en todos ellos se trabajó con base en la TdC de la CEPAL, así como por su buen grado de articulación con los subprogramas de trabajo de las Divisiones de la CEPAL y con las áreas temáticas del anterior Programa CEPAL-AECID. De hecho, cabe destacar que el diseño de los cinco componentes se basó en un trabajo previo realizado en el marco de una línea de continuidad. La única excepción la constituyó el **componente de política fiscal**, que no se enlazó con los resultados del anterior Programa CEPAL-AECID en materia de medición del gasto social.

21. Este buen grado de articulación permitió garantizar una línea de continuidad programática y la integración efectiva del Programa en el trabajo general de la CEPAL, y, en última instancia, tuvo efectos muy positivos en el logro de un alto grado de pertinencia y en la adecuación de todos los componentes a las prioridades y las necesidades de los países de la región. Esto se debe a que los Programas de Trabajo de la CEPAL son aprobados por la Asamblea General de los países en un foro bienal en que la CEPAL y sus países miembros analizan y priorizan los temas de importancia para el desarrollo regional.

22. Por otra parte, el marco de resultados del Programa se basó en un marco lógico que resultó inapropiado para monitorear y evaluar el Programa, y que presentó tres deficiencias: i) se simplificaron en exceso los procesos de cambio buscados por todos los componentes (en especial, por los cuatro primeros), reduciéndolos a una senda única y lineal; ii) se adoleció de falta de correspondencia entre el marco temporal del Programa (tres años) y el nivel de los cambios reflejados en las metas (cambios a medio plazo), y iii) se utilizaron indicadores poco adecuados para medir de manera específica y realista la gama de transformaciones a cuyo logro contribuyó el Programa. Debido a estas deficiencias, el marco de resultados tal como estaba formulado no permitió captar y monitorear la compleja amalgama de logros tangibles y repletos de matices asociados con la TdC de cada componente.

Eficacia y consecución de resultados

23. El grado de consecución de las metas establecidas en el marco lógico varía según el componente que se considere. Hay metas que se han superado con creces, otras que se consiguieron tal como se esperaba, algunas que no se consiguieron y metas sobre las que no hay información suficiente. En los casos en que las metas no se lograron, esto no se debió a deficiencias en el desempeño de los componentes, sino a factores externos y al hecho de que en los indicadores se reflejara un nivel de cambio superior al que era razonable esperar dados la TdC y el marco temporal del Programa.

24. Efectivamente, algunas de las metas se superaron ampliamente, como la relativa al número de países que recibieron asistencia técnica y capacitación para la aplicación de los indicadores de **género**. Otras metas se lograron según lo planificado, como la referida al aumento del número de instituciones beneficiadas por los servicios para mejorar su capacidad con relación al **comercio**. Otras no se lograron, como la que remite al número de países que adoptaron políticas o medidas basadas en las recomendaciones de la CEPAL en el componente de **sostenibilidad ambiental**.

25. Cabe destacar que no se contó con información suficiente sobre algunas de las metas. Por ejemplo, esto se verificó en lo que respecta al porcentaje de lectores que reconocieron haberse beneficiado del análisis y de las recomendaciones de política en el componente de **sostenibilidad ambiental**. Además, en algunos casos la consecución o no de las metas dependió de la lectura que se hiciera de la formulación de los indicadores, que estaba abierta a interpretación. Esto ocurrió de manera particular en los componentes de **política fiscal** y de **sostenibilidad ambiental**.

26. En cualquier caso, las razones por las que no se alcanzaron algunas de las metas no se debieron a deficiencias en el desempeño de los componentes, sino a factores externos y al hecho de que en los indicadores

se reflejara un nivel de cambio superior al que era razonable esperar dado el marco temporal del Programa. El hecho de que las previsiones iniciales relativas al Paraguay y el Uruguay no se consiguieran debido a que las negociaciones del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se estancaron en ambos países constituye un ejemplo de un factor externo que afectó al **componente de comercio**. Un ejemplo de lo segundo es la utilización de un indicador de final de proceso en el **componente de sostenibilidad ambiental**, en un contexto en que el Programa brindó su apoyo a una fase intermedia.

27. Debido a estas deficiencias en el diseño del marco de resultados, la valoración de los logros basada estrictamente en lo establecido por el marco lógico del Programa resulta parcial e incompleta en el mejor de los casos. A continuación se amplía el análisis de la eficacia mediante la valoración de los logros sobre la base de la TdC.

28. El Programa ha contribuido en forma palpable a fortalecer las capacidades técnicas y a fomentar la apertura hacia ideas, actitudes y enfoques nuevos en audiencias relevantes (fundamentalmente, funcionarios públicos y representantes del Estado). En el nivel individual, los aportes relativos al fortalecimiento de las capacidades técnicas fueron más visibles y tangibles en los componentes de **igualdad de género, sostenibilidad ambiental y comercio**. Cabe destacar que tanto el nivel de adquisición de nuevas capacidades como el nivel de adopción de nuevas actitudes fueron particularmente altos en el **componente de capacitación** de los funcionarios públicos.

29. En el **componente de género**, un 73% de las personas que respondieron la encuesta señalaron que las actividades del Programa contribuyeron a la adquisición de nuevas capacidades. Dicha contribución fue aún más significativa en el caso de las actividades de capacitación formal, o sea, los cursos en línea (83%). También son numerosos los testimonios recogidos a este respecto mediante entrevistas.

30. En el caso del componente de **sostenibilidad ambiental**, el 71% de las personas que respondieron la encuesta afirmaron que los eventos del componente contribuyeron considerablemente a la adquisición de nuevas capacidades técnicas. Asimismo, mediante las entrevistas en profundidad se pudo conocer que varios de los participantes del curso en línea del Foro Internacional de Expertos Grupo 11+ están aplicando los conceptos y las herramientas de análisis en su quehacer diario.

31. Por otra parte, en todos los componentes, pero muy especialmente en el de **comercio**, los participantes de talleres y seminarios mencionaron en forma recurrente la utilidad de comprender, a través de estas actividades, la realidad regional, y de poder, con base en ese conocimiento, comparar a su país con otros.

32. En cuanto a la promoción de nuevas ideas y actitudes, la labor realizada en el marco del componente de **igualdad de género** contribuyó en forma relevante al logro de transformaciones ideológicas en personas que no trabajaban en organizaciones específicas de género y, muy especialmente, en los institutos nacionales de estadística.

33. En lo que refiere a la **política fiscal**, las entrevistas en profundidad permitieron conocer que las publicaciones de este componente tuvieron efectos en los individuos en lo que respecta a la apertura hacia nuevos enfoques y maneras de ver la realidad, sobre todo en lo relativo a cuestiones como la relación entre fiscalidad y equidad, y la utilización de la política tributaria como una herramienta de redistribución.

34. Los resultados de las entrevistas correspondientes al componente de **sostenibilidad ambiental** permiten observar que la adquisición de nuevos enfoques e ideas estuvo sobre todo vinculada, por un lado, con la incorporación del concepto de integralidad en las políticas de transporte, infraestructura, logística y movilidad, y, por el otro, con los aprendizajes relativos a la incorporación de los enfoques sistémicos y de las herramientas de evaluación del impacto ambiental de las medidas económicas, tecnológicas y de regulación presentadas en el Foro Internacional de Expertos Grupo 11+.

35. Finalmente, en el caso del **componente de capacitación** de funcionarios públicos, los resultados de las encuestas fueron considerables: un 84% del alumnado que respondió la encuesta afirmó que cambió

actitudes y abrió su mente a la incorporación de nuevas ideas de manera significativa, mientras que un 85% manifestó haber adquirido nuevas capacidades.

36. Las actividades de capacitación formal, las publicaciones y los talleres de asistencia técnica constituyeron las estrategias más efectivas para generar transformaciones de las capacidades técnicas individuales. Por otra parte, las cuatro estrategias implementadas en el Programa (asistencias, capacitación, espacios y evidencias) contribuyeron de manera agregada al logro de cambios en los puntos de vista de las audiencias meta, que incorporaron nuevos enfoques y maneras de ver la realidad. Dichos cambios se relacionaron con cuestiones tales como el significado y la importancia de incorporar la perspectiva de género, la consideración de la relación entre fiscalidad y equidad, o la necesidad de desarrollar una mirada integral y sostenible en la formulación de las políticas de transporte, entre otras.

37. En estas transformaciones jugó un papel fundamental la contribución efectiva de los análisis de la CEPAL para tecnificar debates que de otro modo serían discusiones de índole política, y para tecnificar discursos y puntos de vista a través de la provisión de argumentos técnico-científicos que permitieron aportar credibilidad a las posiciones. Otro factor esencial en las transformaciones ideológicas estuvo constituido por las múltiples oportunidades que desde el Programa se brindaron para que audiencias pertinentes intercambiaran experiencias desarrolladas en distintos países y ofrecieran así ejemplos de posibles escenarios que sirvieron de inspiración y constituyeron un elemento de comparación entre pares.

38. Tanto la adquisición y el fortalecimiento de las capacidades técnicas como las contribuciones al logro de las transformaciones ideológicas tuvieron gran importancia en cuanto fueron precondiciones que antecedieron la implementación de innovaciones tanto en las organizaciones como en las políticas públicas.

39. Como resultado del Programa se han producido transformaciones relativas al fortalecimiento y el logro de mejoras en la gestión de los organismos públicos en todos los componentes.

40. Estas transformaciones fueron especialmente significativas en el **componente de capacitación** de funcionarios y en el de **igualdad de género**, cuya labor también contribuyó al reposicionamiento estratégico de los mecanismos para el adelanto de la mujer dentro de los gobiernos nacionales. En el caso de los mecanismos para el adelanto de la mujer de El Salvador, el Perú y el Uruguay, y muy especialmente en el caso de la República Dominicana, las acciones del Programa están estrechamente vinculadas con procesos de fortalecimiento institucional.

41. Asimismo, en el Brasil, el Ecuador y el Perú, el Programa contribuyó al logro de cambios en la cultura interna de los institutos nacionales de estadística. Un cambio cualitativo consiste en que se ha transitado desde el concepto de las estadísticas de género entendidas meramente como la desagregación de los datos por sexo hacia un concepto en que se comprende la necesidad de realizar análisis específicos en que se visibilicen las brechas de género y se expliquen sus causas.

42. Por otra parte, en el **componente de capacitación** de funcionarios públicos una amplísima mayoría de las personas consultadas (el 88% de los encuestados) manifestaron haber aplicado los conocimientos y las habilidades provenientes de los cursos en el quehacer laboral que desempeñan en las organizaciones donde trabajan. La aplicación de estos conocimientos y habilidades se tradujo, por ejemplo, en la incorporación de cambios en la forma de abordar la planificación, así como en la implementación de un tipo de gestión que permitió mejorar la ejecución física de los planes y expandir sus servicios y sus alianzas con otros actores.

43. También se contribuyó a la consecución de transformaciones organizacionales en los componentes de comercio, política fiscal y sostenibilidad ambiental, aunque las intensidades y los matices de los aportes fueron desiguales. En relación con el **componente de comercio**, por ejemplo, en la Unidad de Desarrollo de las Exportaciones del Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones del Estado Plurinacional de Bolivia ya se están aplicando algunos de los indicadores introducidos en el marco del Programa (por ejemplo, el índice Herfindahl-Hirschman), y se dispone de fondos para que dicha Unidad se constituya en

una unidad de inteligencia de comercio, lo que le permitirá utilizar de manera sistemática las herramientas de análisis facilitadas por la CEPAL. Por otro lado, en varias organizaciones colombianas se están aplicando las herramientas y las recomendaciones transmitidas en los talleres técnicos, como la utilización del índice de Balassa o del índice de comercio intraindustrial de Grubel y Lloyd, y la realización de análisis de ventajas comparativas reveladas. En el Ecuador, las asistencias técnicas contribuyeron a la incorporación de una unidad de estudios de evaluación de impacto de la política comercial dentro de la Dirección de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio Exterior.

44. En el **componente de política fiscal** también se incorporaron y se aplicaron herramientas y enfoques transmitidos en el marco del Programa. En el Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, por ejemplo, se están utilizando las herramientas de programación macroeconómica y fiscal en el proyecto de presupuesto de mediano plazo. En la Secretaría de Finanzas de Honduras se ha institucionalizado el uso de indicadores que se aplican a las solicitudes de endeudamiento de los gobiernos locales, como resultado de la participación de dicha Secretaría en el Seminario Regional de Política Fiscal de 2011.

45. La labor realizada en el marco del Foro Internacional de Expertos Grupo 11+ del **componente de sostenibilidad ambiental** contribuyó al logro de transformaciones en algunas de las organizaciones participantes. En Antioquia, Colombia, la propuesta elaborada durante el curso se utilizó como insumo de las directrices de ordenamiento territorial del departamento. Además, en la Estrategia Nacional de Construcción Sustentable de Chile se incorporaron elementos del curso (el análisis por ejes, por ejemplo) en que participó la División Técnica del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de este país.

46. Al igual que en el nivel individual, todas las estrategias de intervención desarrolladas en el Programa tuvieron un efecto agregado a la hora de contribuir a la consecución de este tipo de transformaciones organizacionales. Dicho esto, cabe destacar que los talleres técnicos, organizados ya sea en forma de asistencias a instituciones, o en forma de foros reducidos de formación o intercambio entre pares, son aquellos que más contribuyeron al uso del conocimiento por parte de las organizaciones participantes.

47. Por otro lado, es importante señalar que, aunque en general los niveles de apropiación y uso del conocimiento fueron buenos en todos los componentes, se observó una limitación recurrente relativa a la falta de mecanismos de seguimiento en muchas de las actividades realizadas, lo que se tradujo en una merma del potencial de incidencia en las organizaciones con que se trabajó.

48. Cabe mencionar también que en el **componente de política fiscal** no se consiguió capitalizar el considerable cúmulo de transformaciones organizacionales generadas en el marco del Programa anterior, debido a la ausencia de un subcomponente sobre gasto social.

49. En todos los componentes se han producido transformaciones de las políticas públicas, que comprenden desde el posicionamiento de temáticas en las agendas nacionales y regionales, hasta la realización de contribuciones sustanciales para informar políticas, pasando por la incidencia en los espacios y procesos de toma de decisiones.

50. En todos los componentes se observó que las contribuciones del Programa fueron significativas en lo que respecta a acuñar o promover conceptos que hoy en día permean los discursos y las agendas políticas en la región de América Latina y el Caribe. En ocasiones, estos términos transitan rutas conceptuales como aquellas que van del trabajo doméstico a la economía de los cuidados, o de la redistribución a través del gasto a la redistribución (también) a través de la tributación. El papel de la CEPAL en el desarrollo de estas rutas y en el posicionamiento de estos conceptos es tan determinante que, en ocasiones, ciertos grupos de interés percibieron como un logro en sí que la CEPAL se hiciera eco de ciertas nociones y que, por consiguiente, sirviera de altavoz y legitimador regional de estas.

51. El posicionamiento de temáticas se produjo por medio de varias de las estrategias de intervención del Programa, entre las que destacan algunas publicaciones y, sobre todo, la habilitación y potenciación de

los espacios de diálogo político de alto nivel. Esto se verificó especialmente en el caso de los tres primeros componentes, mediante la celebración de reuniones como la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, el Seminario Regional de Política Fiscal y la reactivación de la Reunión de Ministros de Transporte de Mesoamérica. Los factores de éxito clave que explican que estas reuniones hayan contribuido al posicionamiento de temáticas están relacionados con el hecho de que son espacios de muy alto nivel en que interactúan distintos sectores sociales, tanto públicos como privados, y que además cuentan, en ocasiones, con una amplísima repercusión mediática. También cabe destacar que esta estrategia fue complementada por un acompañamiento continuo, y por la combinación de los insumos técnicos provistos por la CEPAL con la voluntad política mostrada por las contrapartes.

52. Por otra parte, los análisis de la CEPAL, y en particular sus estadísticas, han sido elementos generadores de diálogo debido a que su credibilidad se erigió en un punto de partida para el debate técnico, transformando, esto es, revirtiendo, desencuentros de bases más políticas o ideológicas. En este sentido cabe destacar el papel del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), que no solo nutrió el argumentario de los mecanismos para el adelanto de la mujer y visibilizó datos sobre género de manera fiable, sino que además trascendió las audiencias planeadas para nutrir también a los medios de comunicación y a la sociedad civil, lo que ha tenido el potencial de promover un clima de opinión favorable hacia ciertos temas relacionados con la igualdad de género.

53. El trabajo de incidencia y de abogacía realizado en todos los componentes del Programa ha contribuido de manera tangible a la formulación, la promulgación, la mejor aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas nacionales y regionales. La casuística que se ha registrado en cuanto a la contribución a estos procesos ha sido amplia, y ha abarcado no solo la adopción de medidas de política pública concreta (como se reflejó en los indicadores del marco lógico), sino también todo el abanico de cambios que preceden, suceden y acompañan la adopción y la implementación de tales medidas.

54. Por ejemplo, en el marco del **componente de igualdad de género**, el Programa contribuyó de manera tangible al desarrollo de *Hacia un modelo solidario de cuidados. Propuesta para la construcción del Sistema Nacional de Cuidados*, del Consejo Nacional de Políticas Sociales, publicada en septiembre de 2012 en el Uruguay, y a la revisión final de los indicadores del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 del Perú.

55. En lo que respecta al **componente de política fiscal**, su labor contribuyó de manera reconocida al seguimiento de la reforma y la posreforma tributarias del Uruguay, y a la definición de la base técnico-conceptual en que se enmarcará el diálogo político sobre el pacto fiscal en la República Dominicana. Aunque de manera indirecta, este componente también es parte de la ruta conceptual que ha estado visiblemente presente en las discusiones y las propuestas de la actual reforma tributaria de Chile.

56. Por otro lado, el **componente de sostenibilidad ambiental** ha constituido un aporte directo y palpable a la construcción de las bases para el desarrollo de la política regional de logística y movilidad de Mesoamérica, y en el Ecuador el **componente de comercio** proveyó insumos clave que se utilizaron para la toma de decisiones de política comercial del más alto nivel y de alcance nacional. Este fue el caso de la Evaluación de los posibles impactos de la adhesión plena del Ecuador al MERCOSUR, de abril de 2013, estudio que fue utilizado como insumo directo en la toma de decisiones y valorado altamente por el gobierno.

57. En el **componente de capacitación** de funcionarios públicos, los aprendizajes resultantes de los cursos se utilizaron en la implementación y el diseño de planes estratégicos y operativos tanto en el nivel nacional como en los niveles regional y local. Algunos de los muchos ejemplos citados en este informe son los siguientes: el Plan Operativo Anual del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, el Plan Estratégico de Modernización del Sector de Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS) de Honduras, la evaluación del Plan de Desarrollo del Departamento del Valle del Cauca, en Colombia, y el Plan Agrario Regional de Tacna, en el Perú.

Eficiencia

58. Aunque no fue posible hacer un análisis más profundo en términos de valor por dinero debido a las limitaciones del sistema de registros financieros, puede concluirse que el grado de eficiencia del Programa fue alto. Se obtuvieron resultados tangibles con los montos previstos a través del desarrollo de actividades y productos de mucha calidad. Sin embargo, estos últimos tuvieron un alcance inferior al que hubiera cabido esperar, como resultado de insuficiencias en la gestión de las estrategias de difusión orientadas a las audiencias y los grupos de interés que se pretendía alcanzar (alcance). También cabe destacar que no hubo grandes trabas durante la ejecución, que se llevó a cabo en forma flexible y permitió la realización de ajustes que propiciaron un buen uso de los recursos.

59. Los buenos resultados del Programa, la baja inversión relativa por año y componente, y el alto nivel de ejecución presupuestaria (cercano al 100% en todos los componentes) son indicios claros de un elevado grado de eficiencia. Los factores esenciales que subyacen en este alto grado de eficiencia son tres: i) la flexibilidad; ii) el desempeño de la Unidad de Coordinación, y iii) la alta calidad de los productos y las actividades.

60. La ejecución del Programa se desarrolló sin mayores obstáculos en la mayoría de los componentes, y las redistribuciones y los ajustes de los montos presupuestados permitieron un buen uso de los recursos. De hecho, una vez aprobados los presupuestos, los fondos se ejecutaron de manera flexible, sobre la base de una TdC implícita más que de una planificación estricta, y la repercusión de esto en los resultados del Programa fue positiva.

61. Por otra parte, el desempeño de la Unidad de Coordinación, y en particular de la coordinadora de Programa, percibido de manera unánime como muy satisfactorio, fue un factor clave que repercutió positivamente en la eficiencia, a pesar de que la dotación de recursos humanos de la Unidad no se correspondió con el amplio abanico de funciones que se le asignaron. Además, no se dispuso de un protocolo claro para definir ciertas cuestiones relativas a la coordinación de actividades entre la Unidad y la AECID.

62. Los usuarios del Programa percibieron que la calidad de los productos y las actividades fue muy alta, lo que repercutió en la legitimidad de la CEPAL y, por consiguiente, en la eficiencia de dichos productos y actividades. En cuanto a su alcance, entendido como el uso, la cobertura y la visibilidad de los productos, los resultados del Programa fueron desiguales en los distintos componentes. A este respecto cabe mencionar desde el excelente alcance de la labor del **componente de capacitación** de funcionarios, debido al apropiado proceso de selección de los participantes, hasta la identificación de productos pertinentes pero infrutilizados, como el Observatorio Fiscal de Latinoamérica y el Caribe (OFILAC), pasando por las publicaciones del **componente de igualdad de género**, que se caracterizaron por un buen alcance en comparación con las de otros componentes, pero que aparentemente aún no llegan a todas las personas relevantes.

63. Por último es importante destacar que no fue posible hacer una valoración más concluyente de la eficiencia debido a que la planificación presupuestaria y los informes financieros disponibles (en que debían seguirse las directrices establecidas por los sistemas administrativos de la CEPAL) no resultaron comparables. Así, no se pudo contrastar el monto invertido en cada actividad, y, por lo tanto, tampoco se pudo determinar con exactitud el alcance de la inversión.

Sostenibilidad

64. Todos los resultados del Programa forman parte de procesos de cambio en curso aún no consolidados, que, por lo tanto, siguen precisando apoyo. Las perspectivas de continuidad del apoyo, sin embargo, varían según el componente. En lo que respecta a la sostenibilidad de los cambios producidos, esta es más alta en el caso de las transformaciones personales, y más frágil en lo que respecta a las transformaciones organizacionales y de las políticas públicas. La durabilidad del uso de los productos depende sobre todo de su grado de integración en las estrategias de intervención de la CEPAL, que es notorio en varios de los componentes.

65. En general, los productos de investigación y las asistencias financiadas por el Programa (en todos los componentes menos en el de capacitación de funcionarios) se integraron en procesos de incidencia que continuaron una vez finalizado el Programa, lo que constituye una forma de garantizar la durabilidad del uso más allá del período de implementación. A modo de ejemplo cabe mencionar que las reflexiones y los análisis presentados en varios de los estudios y las investigaciones del **componente de comercio** se incluyeron en un libro usado por la División de Comercio Internacional e Integración (DCII) como la base de su ruta conceptual, mientras que algunos de los indicadores del OIG se integraron en la rutina de trabajo de las autoridades que participan en las reuniones de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Dicho esto, cabe señalar que, aunque en diferentes niveles, tanto el OIG como el OFILAC precisan de atención especial si se busca que estos observatorios constituyan mecanismos para la sostenibilidad de los resultados del Programa. En el caso del OFILAC se identifica un problema de infratilización y visibilidad, mientras que en el caso del OIG se precisa incrementar los recursos para formular más indicadores y profundizar el desarrollo de los ya disponibles.

66. En lo que refiere a la sostenibilidad de los resultados obtenidos en la esfera de la capacitación personal y del posicionamiento de temáticas, dichos resultados se caracterizan por presentar un carácter más permanente que la transferencia de capacidades a las organizaciones. Tanto en los resultados de las entrevistas como en aquellos de los cuestionarios se identificó la percepción de que las organizaciones aún no tienen la suficiente capacidad técnica y financiera para sostener por sí solas los resultados conseguidos. De modo similar, las transformaciones relativas a la promulgación y la aplicación de políticas aún no parecen estar lo suficientemente institucionalizadas como para tornarse irreversibles, con excepción del trabajo realizado por la División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI) en el **componente de sostenibilidad ambiental**, que si bien está ligado a un proceso aún en marcha, presenta un alto grado de institucionalización por su vínculo con el Proyecto Mesoamérica y con la Declaración de Cartagena (2010)¹.

67. En general, tanto los productos como los resultados son piezas de procesos de cambio a largo plazo que siguen requiriendo el apoyo de las organizaciones internacionales y los donantes. Sin embargo, cabe destacar que existe cierta desconexión entre el modo en que se hace la programación CEPAL-AECID (qué se prioriza) y el análisis de situación sobre la maduración y la consolidación de los resultados generados por esos procesos de cambio. En otras palabras, la financiación no está ligada a la TdC, sino a prioridades temáticas puntuales.

68. En este sentido, la continuidad del apoyo parece estar garantizada en el caso de los componentes de **igualdad de género** y de **capacitación de funcionarios** públicos, en que la relación entre la Cooperación Española y la CEPAL es duradera y continua debido al alto grado de institucionalización de ambas temáticas en ambas entidades, y debido a la interlocución directa que tanto la División de Asuntos de Género (DAG) como el ILPES tienen con la Cooperación Española en el más alto nivel. Este compromiso institucional también está presente, aunque en menor medida, en el **componente de política fiscal** que se prevé continúe activo en el próximo Programa correspondiente al período 2014-2016. Sin embargo, en las áreas de **sostenibilidad ambiental** y **comercio** la relación es más intermitente y los mecanismos de diálogo para determinar la continuidad del apoyo son menos estructurados y, por ende, menos previsibles, lo que podría repercutir en la sostenibilidad de estos procesos.

Aspectos transversales

69. Más allá de algunos ejemplos muy puntuales y del componente específico de igualdad de género, en el diseño y en la implementación del Programa no se reflejó la integración de los asuntos de género en el resto de los componentes.

70. Durante la formulación del Programa no se diseñaron indicadores, actividades ni sistemas de seguimiento específicos de género más allá del **componente de igualdad de género**. Tampoco se elaboraron análisis

¹ XII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, Cartagena de Indias (Colombia), octubre de 2010.

o diagnósticos de género para determinar las especificidades y las consecuencias que supone integrar o no la perspectiva de género en el trabajo de cada uno de los componentes del Programa. Por otra parte, con excepción del componente desarrollado por la DAG, la incorporación de la perspectiva de género en la implementación de las actividades de otros componentes solo se dio en casos puntuales, como las misiones conjuntas de la DAG y la DCII de abril de 2014; la publicación de un estudio “La perspectiva de género en el transporte de América Latina y el Caribe”, *Boletín Fal*, N° 301, elaborado por la DRNI, y la colaboración entre el ILPES y la DAG en relación con la facilitación de una plataforma tecnológica para los cursos en línea ofrecidos por la DAG.

71. La falta de una transversalización de género más intencional e integral se debió en gran medida a tres factores: i) la ausencia de una estrategia de género corporativa en la fase de diseño del Programa; ii) el hecho de que en varios de los componentes (sobre todo, en los de **política fiscal** y **comercio**) la incorporación de la perspectiva de género resultó particularmente difícil debido a la falta de un argumentario y de herramientas metodológicas sólidas para llevar a cabo tal integración, y iii) la todavía débil cultura de trabajo interdivisional de la CEPAL.

72. Debido a la carencia de una perspectiva de género en los componentes, no se tuvieron en cuenta las preocupaciones ni las experiencias diferenciadas de mujeres y hombres en la elaboración, la puesta en marcha, el control y la evaluación de las agendas y las políticas en que se incidió, lo que contribuye a la perpetuación de la desigualdad.

73. En el Programa se priorizaron y promovieron las complementariedades y las sinergias tanto externas, con otros actores y proyectos relevantes, como internas, entre las Divisiones de la CEPAL. De hecho, este Programa representa un avance en materia de interdivisionalidad, aunque la gestión conjunta de actividades basada en la labor de un equipo ejecutor coordinado sigue siendo un reto. Por otro lado, se observa que el grado de aprovechamiento institucional de los buenos resultados del Programa ha sido bajo en el caso de la Cooperación Española, sobre todo en el ámbito de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC). A su vez, en la CEPAL no se ha aprovechado la posibilidad de considerar a dichas Oficinas como aliadas en el proceso de implementación, o en el de disseminación y uso de los productos.

74. El buen grado de coordinación y vinculación con los actores externos se logró mediante alianzas formales e informales, y contribuyó a la maximización del uso de los recursos (eficiencia) y de la magnitud de los resultados (eficacia) al permitir un mayor alcance de las actividades y los productos a partir de los recursos disponibles y planificados inicialmente. Algunos de los múltiples ejemplos del establecimiento de sinergias con otros proyectos son los siguientes: la organización de actividades conjuntas entre el **componente de política fiscal** y el programa EUROSociAL de la Unión Europea; la estrecha vinculación de los productos del **componente de sostenibilidad ambiental** con los Proyectos REDD+ y Sendas de Desarrollo Urbano Bajas en Carbono financiado por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), y la utilización de los manuales del **componente de comercio** en el proyecto de la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas “Reforzar las capacidades de los gobiernos y exportadores de alimentos para adaptarse a los requisitos del cambio climático”.

75. Los actores externos con que se establecieron sinergias y complementariedades fueron los organismos internacionales, los donantes, las agencias y los programas del sistema de las Naciones Unidas, las entidades gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil (solo en el caso del componente sobre igualdad de género), y, en menor medida, la academia, las organizaciones del sector privado y los medios de comunicación. El Programa se benefició del enfoque inclusivo seguido en todas las Divisiones de la CEPAL, si bien merece una mención especial la labor de la DAG en el **componente de igualdad de género**. Con frecuencia, la DAG se erigió como elemento articulador entre actores muy diversos, al promover la confianza y los lazos políticos mediante el establecimiento de redes formales e informales que han tenido un peso importantísimo en el avance hacia las transformaciones perseguidas.

76. Las actividades del Programa también se coordinaron y unieron sus acciones con las de organismos técnicos especializados de España, tales como el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), la Fundación de los Ferrocarriles Españoles (FFE) y el ente autónomo de Puertos del Estado del Ministerio de Fomento de ese país. Sin embargo, estas conexiones solo se establecieron en el caso de la CEPAL, pero no en el caso de la AECID, que podría haber aprovechado el amplio abanico de posibles sinergias ofrecido por estas instituciones.

77. En cuanto a la coordinación entre la labor de las diferentes Divisiones, hay que señalar que la ejecución del **componente sobre sostenibilidad ambiental**, principalmente, significó avances en lo que respecta al grado de interacción y al alcance del trabajo conjunto de las Divisiones en el contexto de la ejecución de un programa de cooperación. El marco de trabajo se diseñó, se planificó y se consensuó conjuntamente, si bien la ejecución, el seguimiento y la valoración de los productos y los resultados no llegaron a realizarse de manera coordinada. Las dificultades para lograr esto último se explican por dos factores: las características de los procedimientos administrativos y financieros, que, si bien permiten cofinanciar actividades y ejecutar presupuestos en forma coordinada, no posibilitan el uso de cuentas conjuntas y, por ende, impiden que varias Divisiones a la vez gestionen y ejecuten un presupuesto; y la falta de una cultura de trabajo conjunto en las Divisiones. Los aprendizajes resultantes del Programa en cuanto a la interdivisionalidad no han pasado desapercibidos en el seno de la CEPAL, y se están aplicando medidas de mejora, aunque parciales, en nuevos proyectos.

78. Finalmente, cabe señalar que la Cooperación Española ha aprovechado en escasa medida las posibilidades que el Programa supone en términos de visibilidad y posicionamiento estratégico. Se ha producido cierto aprovechamiento por parte de los Centros de Formación de la Cooperación Española (CFCE) y por parte de la sede de la AECID, aunque solo en el área de igualdad de género.

79. En el caso de las OTC, el aprovechamiento no solo ha sido bajo sino que ha generado costos. Por un lado, cabe mencionar los costos derivados de la falta de coordinación con el Programa, esto es, las pérdidas en términos de eficiencia y los costos relacionados con la imagen institucional (la percepción de la Cooperación Española como un donante fragmentado y descoordinado). Por otro lado, se registraron costos relacionados con la pérdida de oportunidades, pues se hubiera podido intensificar el grado de interlocución con actores con los que ya se trabajaba, y también se hubiera podido tener acceso, gracias al vínculo con la marca CEPAL, a instituciones nacionales y regionales con las que no se trabajaba previamente.

Recomendaciones

80. Las recomendaciones que se desprenden del análisis de los hallazgos y de las conclusiones de la evaluación se incluyen en tres apartados: "Recomendaciones para la CEPAL", "Recomendaciones para el próximo Programa CEPAL-AECID" y "Recomendaciones para la AECID". En cada apartado, las recomendaciones se presentan por orden prioritario según su nivel de relevancia y según el nivel de consenso que generaron entre las personas consultadas durante la evaluación.

Recomendaciones para la CEPAL

81. **i)** Se recomienda priorizar la **transversalización de género**, y dar pasos concretos y sustantivos a este respecto con el fin de contribuir de manera efectiva al logro de la igualdad de género y a su institucionalización en las políticas públicas de América Latina y el Caribe. Esto supone que, como parte del proceso de formulación de programas, se realicen diagnósticos específicos de género relativos a cada una de las temáticas de los programas de la CEPAL, que a su vez se traduzcan en compromisos presupuestarios específicos asumidos por las Divisiones involucradas.
82. **ii)** Se recomienda examinar la viabilidad y las opciones para llevar a cabo una **iniciativa piloto de gestión conjunta** completa entre las Divisiones de la CEPAL con el objetivo de seguir progresando en materia de integralidad y de composición multisectorial de las intervenciones de la CEPAL.

83. **iii)** En el desarrollo de futuros programas, se recomienda subsanar las deficiencias del marco de resultados y enriquecerlo mediante la **incorporación de elementos clave de la TdC** de modo que en dicho marco se refleje la magnitud de las transformaciones a cuyo logro se está contribuyendo, y para que este constituya una herramienta útil de monitoreo y evaluación.
84. **iv)** Con el doble objetivo de revertir la actual falta de mecanismos de seguimiento y, a su vez, de mejorar el alcance de los productos, se recomienda llevar a cabo un análisis y una **gestión intencional de los grupos de interés**, así como establecer bases de datos relativas a dichos grupos y diseñar estrategias de comunicación específicas orientadas a estos.
85. **v)** Se recomienda que desde la DPPO se inicien conversaciones con los actores relevantes de la CEPAL y del sistema de las Naciones Unidas para diseñar un **mecanismo de monitoreo financiero** que permita vincular costos y efectos, a fin de mejorar la rendición de cuentas y permitir avances en cuanto a la gestión por resultados.
- vi)** A medio plazo, con el fin de incrementar la efectividad y la sostenibilidad del trabajo de la CEPAL, se recomienda avanzar en la institucionalización del modelo de **cooperación técnica actual a fin de aumentar el grado de articulación con los países** en que se interviene (por ejemplo, mediante el establecimiento de marcos de trabajo bajo un formato de alianzas, la inserción de las asistencias técnicas dentro de convenios a medio plazo, y el trabajo en el marco de comités interinstitucionales). Como resultado de la implementación de estas medidas se incrementarían los efectos del trabajo de la CEPAL y se reduciría la volatilidad en la adopción de las recomendaciones de los países.
86. **vii)** Se recomienda iniciar conversaciones con los donantes con el fin de analizar la posibilidad de llevar a cabo **evaluaciones temáticas**, medida que supondría beneficios en cuanto a la eficiencia y la convergencia con los principios de la Declaración de París.

Recomendaciones para el próximo Programa CEPAL-AECID

87. **viii)** Con el objetivo de mejorar los niveles de coordinación, así como de revertir la falta de aprovechamiento de los resultados del Programa por parte de las OTC y la falta de aprovechamiento de las posibilidades que brindan las OTC por parte de la CEPAL, se recomienda **aumentar la dotación de personal de la Unidad de Coordinación e incrementar los flujos de información y comunicación** entre el Programa y los distintos agentes de la Cooperación Española, en especial las OTC.
88. **ix)** Con el fin de aumentar las perspectivas de sostenibilidad de los resultados, se recomienda la **reactivación y potenciación de las dos plataformas clave del Programa**, el OIG y el OFILAC. Esto permitiría, por una parte, mantener e incrementar, si es posible, los fondos asignados al OIG para financiar el desarrollo de más indicadores regionales comparados, lo que se traduciría en un incremento de su relevancia. Por otra parte, se lograría superar la actual transición del OFILAC y reactivarlo.

Recomendaciones para la AECID

89. **x)** Se recomienda capitalizar las posibilidades ofrecidas por los **organismos técnicos especializados de España**, a través de su incorporación, mediante consultas, en procesos de diseño de programas multilaterales.

Lecciones aprendidas

Las lecciones aprendidas son aspectos destacables del Programa que han emergido con especial fuerza a lo largo de la evaluación y que constituyen valiosos aprendizajes que pueden extrapolarse a otros programas de la CEPAL.

Lecciones aprendidas asociadas al diseño y la ejecución del Programa

90. **i)** La **continuidad temporal del apoyo del donante** en un marco de colaboración integrado en los planes de trabajo de la institución receptora (la CEPAL, en este caso) puede conllevar altos niveles de pertinencia, eficacia y sostenibilidad, y, por consiguiente, puede dar lugar a un buen desempeño de las intervenciones.
91. **ii)** Como resultado de la **flexibilidad en la ejecución de los fondos** en un marco de trabajo alineado con la TdC (implícita) se promueven altos niveles de eficiencia en la utilización de los recursos.
92. **iii)** La **modalidad de provisión de asistencia técnica utilizada por la CEPAL** se caracteriza por **una fórmula distintiva** de vinculación con los receptores que ocasiona la alta efectividad alcanzada a la hora de producir cambios. Los ingredientes clave de esta forma de proveer asistencia técnica son los siguientes: i) la CEPAL realiza las asistencias técnicas mediante sus equipos de sede, mientras que el resto de las organizaciones tienden a subcontratar consultores, y esto se considera un importante valor agregado, dado que se percibe que es la propia *marca CEPAL* la que realiza la asistencia; ii) en el personal de la CEPAL se combinan perfiles técnicos de muy alto nivel, y la accesibilidad en el trato personal y profesional directo produce confianza y afinidad; iii) el discurso ideológico de la CEPAL, que se hace patente en las asistencias y siempre se vincula con investigaciones técnicas robustas y rigurosas, genera credibilidad, y iv) las asistencias técnicas no están supeditadas a ningún financiamiento condicionado, lo que se percibe como una muestra de multilateralidad genuina.
93. **iv)** La **estrategia de vinculación de la DAG** con otros actores, basada en alianzas informales en que se incluyen representantes de un amplio espectro de sectores, constituye un *modus operandi* que podría servir de inspiración a otras Divisiones de la CEPAL, ya que con frecuencia estas redes amplias generan confianza y dan lugar a lazos institucionales y políticos que tienen el potencial de fomentar la magnitud y la calidad de los resultados, así como de impulsar la convergencia de una multiplicidad de recursos para la consecución de las metas a cuyo logro contribuye la CEPAL.
94. **v)** La provisión de **asistencia técnica en el marco de mecanismos interinstitucionales nacionales** actúa de blindaje ante cambios de gobierno, y de este modo se incrementan las perspectivas de sostenibilidad.
95. **vi)** Los procesos de incidencia son más efectivos a la hora de producir cambios organizacionales cuando en ellos se combina la participación de **cuadros técnicos intermedios con la de sus superiores**.
96. **vii)** La incorporación de las **OTC en la región como actores activos** del Programa supone la posibilidad de alcanzar un mayor aprovechamiento y una mayor consolidación de los resultados.

Lecciones aprendidas asociadas a aspectos transversales

97. **viii)** Si en la CEPAL se busca que el concepto de igualdad de género permee las políticas públicas de la región, es fundamental que **las Divisiones con acceso a los núcleos de poder**, en que se diseñan políticas prioritarias que luego se presupuestan, se implementan y se evalúan (por ejemplo, los ministerios de Finanzas y los de Comercio), **trabajen en estrecha colaboración con la DAG** y los mecanismos para el adelanto de la mujer.
98. **ix)** Cuando los programas están ligados a procesos de apoyo y de incidencia en la política pública, como en el caso de la CEPAL, el marco lógico no es suficiente como herramienta de planificación, seguimiento y evaluación. **Para captar y medir la complejidad de los procesos de cambio político-sociales**, y para cumplir, a su vez, con su función como instrumento de rendición de cuentas, **el marco lógico tiene que apoyarse en otras herramientas** metodológicas, por ejemplo, el enfoque de la TdC.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. Contexto, objetivos y alcance de la evaluación

1. El requerimiento de llevar a cabo una evaluación final del Programa CEPAL-AECID 2010-2012 “Generación de conocimiento y competencias para el diseño y la aplicación de políticas públicas en América Latina y el Caribe”, implementado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), se estableció en el documento de programa, de acuerdo con la estrategia de evaluación de la CEPAL.

2. Esta es una evaluación interna y discrecional, gestionada y supervisada por la Unidad de Planificación y Evaluación de Programas (UPEP) de la División de Planificación de Programas y Operaciones (DPPO) de la CEPAL². La evaluación fue realizada por un equipo externo de dos evaluadores.

3. El espíritu de la evaluación es constituir un ejercicio que permita retroalimentar la planificación, la implementación y el monitoreo de las actividades conjuntas que la CEPAL y la Cooperación Española realicen en el futuro. Se trata de una evaluación ex-post, iniciada seis meses después de la finalización del Programa a ser evaluado y realizada durante el proceso de programación del nuevo Programa CEPAL-AECID 2014-2016.

4. Por otra parte, es pertinente mencionar que la evaluación se diseñó y se ejecutó en el marco de lo establecido en la nueva *Política y estrategia de evaluación* de la CEPAL, publicada en abril de 2014³. Asimismo, en su diseño también se han tenido en cuenta los principios y los enfoques de la *Política de Evaluación de la Cooperación Española* editada en junio de 2013 por la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID)⁴.

5. En la evaluación se persiguen cuatro propósitos: la rendición de cuentas, la provisión de insumos para mejorar la gestión basada en resultados, la identificación de las prácticas eficaces y los enfoques innovadores, y la definición de los aprendizajes para la CEPAL.

6. El objetivo de esta evaluación es constituir un instrumento de rendición de cuentas para los órganos rectores de la CEPAL, y para el donante de esta intervención, la Cooperación Española; para los organismos asociados en la ejecución del Programa, y para las personas usuarias de dicho Programa. También se busca que sea útil para la dirección de la CEPAL en materia de la aplicación de una gestión basada en resultados, y, finalmente, se busca contribuir a la identificación de prácticas eficaces y de enfoques innovadores que sean de utilidad para la CEPAL.

7. Los objetivos específicos presentados en los términos de referencia de la evaluación (anexo 1), que remiten a cinco áreas del Programa, son los siguientes: i) analizar su diseño; ii) evaluar su nivel de eficiencia en la ejecución de las actividades; iii) hacer un balance de los resultados obtenidos; iv) evaluar su sostenibilidad, y v) identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas.

² El término discrecional se refiere a que la evaluación no fue requerida por ningún órgano auditor de las Naciones Unidas. El término interna designa que la evaluación fue mandatada por la propia DPPO.

³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Política y Estrategia de Evaluación* (LC/L.3724/Rev.1) [en línea], Santiago de Chile, Unidad de Planificación y Evaluación de Programas (UPEP) de la División de Planificación de Programas y Operaciones (DPPO), abril de 2014 http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36801/S2014241_es.pdf?sequence=1.

⁴ Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), *Política de Evaluación de la Cooperación Española* [en línea], Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España, junio de 2013 http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/20130701_politica_de_evaluacion_on-line_0.pdf.

8. La incorporación de enfoques metodológicos innovadores puede considerarse el sexto objetivo de la evaluación⁵. Aunque no figurara en los términos de referencia originales, este objetivo tuvo un peso significativo en el diseño y la realización de la evaluación, y permite explicar la dimensión experimental que esta ha alcanzado. El análisis de la evaluabilidad en la fase de diseño, el desarrollo del estudio cibernético y la colaboración con la División de Publicaciones para la realización de las encuestas constituyen algunos de estos elementos de innovación.

9. El **alcance programático** de la evaluación comprendió las actividades y los productos realizados desde enero de 2011 hasta diciembre de 2013 en el marco del Programa. La fase de diseño del Programa, que tuvo lugar en 2010, y las actividades realizadas en el primer trimestre de 2014, justo antes de la publicación del *Informe final de evaluación* del Programa, también se incluyeron en el período evaluado.

10. El **alcance temporal** de la evaluación abarcó el período programático mencionado más el período comprendido de abril a agosto de 2014, cuando concluyó la fase de recolección de datos de la evaluación. Además, el alcance se extendió en algunos casos hasta ciclos programáticos anteriores, particularmente al período comprendido por el Programa de Cooperación CEPAL-AECID 2007-2009, debido a que, en términos de efectos, en el período analizado se incluyeron cambios y transformaciones resultantes de procesos gestados u originados en etapas anteriores.

11. El **alcance geográfico** abarcó a América Latina y el Caribe, y cubrió el ámbito territorial de la cartera de intervenciones del Programa, mediante la cual se llegó, con mayor o menor intensidad, a todos los países de la región. En el proceso de recolección de datos se abarcaron, por lo tanto, todos los países involucrados en el Programa, pero con diferentes niveles de intensidad según los componentes⁶.

I.2. Metodología de la evaluación

12. El **marco metodológico** del ejercicio se basó en un enfoque mixto, aunque principalmente cualitativo⁷. El propósito último de la metodología fue proporcionar respuestas creíbles y basadas en evidencias a las preguntas de evaluación⁸.

13. El **enfoque metodológico** utilizado para medir los efectos del Programa fue el análisis de contribución. Este método permite explorar el grado y los mecanismos de contribución de las acciones del Programa al logro de los resultados, entendidos como las transformaciones o los cambios observados en los grupos en que se pretendía incidir. El punto de partida de este tipo de análisis consiste en establecer y verificar la Teoría del Cambio (TdC) del Programa (véase el apartado I.4).

14. Los **criterios de evaluación** utilizados fueron los siguientes: la pertinencia, la eficiencia, la eficacia, la sostenibilidad y las transformaciones internas. Los hallazgos y las valoraciones que se presentan en las partes III a VIII del Informe se corresponden con respuestas a las preguntas de evaluación que se subsumieron bajo cada uno de los cinco criterios. En la matriz de evaluación incluida en el anexo 2 se presentan las preguntas organizadas por criterio de evaluación.

⁵ A pesar de ser relativamente nueva, la función de evaluación de la CEPAL está evolucionando muy rápido, al igual que el foco de sus evaluaciones. Si bien en un principio se puso el énfasis en la rendición de cuentas, esta tarea ha ido progresando y, sin descuidarse la rendición de cuentas, se ha pasado a enfatizar más la utilidad de las evaluaciones en términos de aprendizaje. A partir de 2013 se empezó a ampliar el foco de atención hacia el proceso de seguimiento de las evaluaciones (las acciones de seguimiento). En este marco evolutivo y dinámico se buscó que las lecciones aprendidas identificadas en la evaluación trascendieran el ámbito programático, y que en dichas lecciones se incluyeran también innovaciones metodológicas que pudieran incorporarse en futuras evaluaciones.

⁶ Dicho proceso de recolección de datos asumió diferentes formas según los países: en algunos casos se realizaron visitas presenciales, en otros se hicieron entrevistas remotas en profundidad, en otros se realizaron encuestas online, y en algunos casos se utilizó el análisis cibernético. En el caso de algunos países se empleó más de uno de estos métodos simultáneamente.

⁷ El término mixto se refiere a que en la evaluación se utilizan métodos tanto cuantitativos como cualitativos de recolección y análisis de datos.

⁸ Véase una descripción más detallada de la metodología de evaluación en el anexo 3.

15. **La selección de los criterios y la formulación de las preguntas de evaluación** se realizaron sobre la base de tres insumos: i) los términos de referencia de la evaluación; ii) un total de 16 entrevistas preliminares realizadas durante la fase de diseño, en que se identificaron inquietudes y demandas del personal de la AECID y de la CEPAL, y iii) las reuniones internas celebradas por el equipo de evaluación durante la misión de diseño, que dieron lugar a la agrupación y adaptación de algunas preguntas de los términos de referencia.

16. De acuerdo con los términos de referencia, se incluyó un enfoque transversal de género y derechos humanos, y, más concretamente, se tuvo en cuenta la **incorporación de aspectos de género** durante todo el proceso. Esta petición emergió de manera explícita durante la fase preliminar de la evaluación. En este sentido, el equipo de evaluación elaboró un análisis específico de la evaluabilidad de la transversalización de género, del que surgieron cuatro acciones que los evaluadores implementaron durante el proceso de evaluación: i) explicar las causas de las limitaciones que han impedido una mayor integración de los aspectos de género en el diseño del Programa; ii) prestar especial atención al análisis tanto de las partes interesadas como de quienes deberían haber estado involucrados, y considerar a los grupos que han sido excluidos e incluirlos en el proceso de evaluación (por ejemplo, expertos que aportaron información útil para las Divisiones sobre la igualdad de género y las temáticas específicas de cada componente); iii) estudiar si los obstáculos en materia de transversalización de género han tenido un efecto negativo para ciertas partes interesadas, y, finalmente, iv) incluir en el *Informa final de evaluación* datos sobre la transversalización de género, presentar las limitaciones e incluir recomendaciones para lograr mejoras.

17. En los principios de la evaluación se incorporaron los **principios rectores** de la CEPAL, y se añadieron algunas consideraciones adicionales, incluidas las necesarias para garantizar el enfoque de derechos humanos. Los principios aplicados fueron los siguientes: la utilidad, la credibilidad, la trazabilidad, la inclusión y la participación, las relaciones de poder y el aprendizaje⁹.

18. Durante la evaluación se usaron las **herramientas de recolección de datos** que se describen a continuación.

19. En el **análisis documental** se incluyó el estudio de documentos internos de la CEPAL, de documentos relacionados con la ejecución del Programa y de documentos externos tales como estudios académicos, publicaciones oficiales de gobiernos, otras evaluaciones y artículos de prensa. En el anexo 4 se incluye una lista de los 144 documentos más consultados y analizados durante la evaluación.

20. **Las entrevistas semiestructuradas en profundidad y los grupos de discusión** fueron de dos tipos: remotos (realizados por Skype o por teléfono) y presenciales en aquellos países donde se hicieron las visitas de campo. Se estableció un protocolo de entrevista en función de los tipos de actores entrevistados y su relación con las preguntas de evaluación (véase el anexo 5). Se entrevistó un total de 186 personas en 24 países (véase el anexo 6), 5 de los cuales se sitúan fuera de la región de América Latina y el Caribe¹⁰. El 57% de los entrevistados estuvo constituido por funcionarios y personal vinculado con instituciones de gobierno.

21. Por otro lado, se realizaron seis **encuestas en línea**: cinco orientadas a los participantes de los eventos realizados en cada uno de los cinco componentes, y una dirigida a los usuarios de publicaciones. Las encuestas realizadas a los participantes se dirigieron a todos los participantes de los eventos del Programa (talleres, seminarios y asistencias técnicas) de cuyo correo electrónico se disponía. Las tasas de respuesta se indican en el cuadro 1.

⁹ Véase una descripción detallada de estos principios en el anexo 3.

¹⁰ Dichos países son España, donde se entrevistó personal del donante; Bélgica, donde se entrevistó personal de la Comisión Europea, y los Estados Unidos, Italia y el Chad, donde se entrevistaron expertos en forma remota.

Cuadro 1
Tasas de respuesta de las encuestas
 (En números y porcentajes)

Nombres de las encuestas	Enviadas	Respondidas	Tasas de respuesta (en porcentajes)
Igualdad de género	383	89	23
Política fiscal	245	42	17
Sostenibilidad ambiental	351	47	13
Comercio e integración	64	11	17
Capacitación (ILPES)	286	129	45
Publicaciones	4 764	161	3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de cuestionarios en línea.

22. La **encuesta de publicaciones** se envió a una base de contactos proporcionada por la División de Publicaciones de la CEPAL. La base estaba conformada por un total de 4.764 destinatarios, de los cuales respondieron 161. Esta base está compuesta por las personas que de manera regular reciben información sobre las publicaciones de la CEPAL, incluidas las del Programa.

23. En lo que respecta a las herramientas de recolección de datos, también se incluyeron los siguientes **instrumentos de recolección de información en línea** para el **análisis cibernético**: Google Analytics, las herramientas para webmasters de Google y los archivos con los registros de los observatorios del Programa en Internet.

24. Los principales **métodos utilizados para el análisis de datos** fueron la estadística descriptiva y la triangulación. La triangulación consistió en la comparación de evidencias provenientes de múltiples fuentes y métodos de recolección de datos. En el nivel práctico, esto se tradujo en dos aspectos: el uso de evidencias procedentes de fuentes de información diversas para responder a las preguntas de evaluación, y la utilización de cuadros de evidencias por pregunta de evaluación (en el anexo 7 se presenta un ejemplo).

25. También se organizaron **reuniones internas de validación** entre los miembros del equipo de evaluación, que consistieron en una puesta en común de las evidencias y los hallazgos, realizadas después de las visitas de campo como un proceso (interno) de verificación y validación del análisis intermedio. Inmediatamente después se realizó la **devolución de hallazgos**, una reunión de presentación y validación de los hallazgos preliminares en que participaron las Divisiones del Programa y el Grupo de referencia de la evaluación. Los resultados de la devolución formaron parte del análisis previo a la elaboración de las conclusiones, las recomendaciones y las lecciones aprendidas. El proceso de revisión del borrador del Informe de evaluación llevado a cabo por el Grupo de Referencia, en que se incluyó a la DPPO, contribuyó a la precisión y la rigurosidad y, en definitiva, a la calidad del análisis.

26. El **análisis cibernético** fue realizado por The Box Populi, una empresa especializada contratada por la CEPAL para cumplir dicha tarea¹¹. Consistió en el tratamiento, la segmentación y la presentación de datos recogidos con los instrumentos mencionados anteriormente. En el análisis cibernético se incluyó un estudio de documentos clave¹² del Programa y de tres plataformas vinculadas con este: el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), el Observatorio Fiscal de Latinoamérica y el Caribe (OFILAC) y el sitio web del Programa. Los resultados del análisis cibernético se presentan en el anexo 8.

¹¹ The Box Populi [en línea] <http://www.theboxpopuli.com/>.

¹² Se trató de 30 documentos que coincidían con los del cuestionario de publicaciones y que, por lo tanto, fueron seleccionados con base en los mismos criterios (publicaciones con impacto esperado). La única salvedad es que, debido a que la herramienta SurveyMonkey no admitía 25 entradas, fue preciso dejar fuera del cuestionario a 5 publicaciones.

27. Las **principales técnicas de muestreo** utilizadas para la **selección de los entrevistados** fueron el muestreo intencional y el muestreo de bola de nieve¹³. La población seleccionada para responder el cuestionario sobre publicaciones fue determinada por la base de datos. En el caso de los cuestionarios orientados a los participantes se usaron los listados de participantes disponibles y se consideraron los casos en que se incluían las direcciones de correo electrónico. Con esta información se armó una base de datos de participantes que alcanzó 1.730 entradas. La muestra analizada fue determinada por las tasas de respuesta al cuestionario.

28. La **selección de los países** a visitar se basó en tres criterios: i) reflejar con más claridad el proceso de cambio en los cinco componentes; ii) presentar una interacción significativa de las líneas de acción implementadas para incidir (la creación de evidencias, la capacitación, las asistencia técnicas, y los espacios de incidencia e difusión), y iii) reflejar casos en que la ejecución y, por lo tanto, la generación de cambios, hubiera asumido una complejidad particular debido a factores de contexto. Los países seleccionados fueron el Ecuador, El Salvador, el Perú y el Uruguay. En las visitas también se incluyó a Chile, dado que se realizaron numerosas entrevistas en la sede de la CEPAL.

29. Hay tres **elementos que tuvieron repercusiones en cuanto a la cantidad y la calidad de la información** recabada, que se analizan en los cuadros 2, 3 y 4.

Cuadro 2
Limitaciones de las tasas de respuesta de los distintos cuestionarios en línea y medidas de atenuación

Limitaciones	Debido a que las tasas de respuesta o el número de respuestas en valores absolutos correspondientes a algunas de las encuestas en línea fueron muy bajos, se redujo la validez de los resultados de tales cuestionarios como base argumentativa para respaldar hallazgos.
Medidas de atenuación	Cuando la tasa de respuesta fue muy baja, ya sea que se considerase el número total de respuestas o el porcentaje de personas que respondieron, no se utilizaron los porcentajes como evidencias clave para respaldar hallazgos, y se amplió el número de entrevistas remotas para complementar, al menos parcialmente, la información disponible. Además, en ningún caso se consideraron las respuestas como hechos significativos, sino como datos complementarios indicativos en procesos de triangulación más amplios. Los cuestionarios de participantes del componente 4, por ejemplo, no se utilizaron porque solo fueron respondidos por 11 personas, y los cuestionarios de publicaciones del componente 3 tampoco se usaron, ya que los respondieron solamente 15 personas. Un total de respuestas menor que 15 se consideró insuficiente. En contraste, en el caso de la encuesta del ILPES la tasa de respuesta fue del 45,1%, y las personas que recibieron el cuestionario constituyeron la totalidad de la población global a la que era pertinente preguntar, o sea, la totalidad de los participantes de los 13 cursos y todos los coordinadores. También se hizo un análisis de las frecuencias de las variables nombre del curso y país en la población total y en la población que respondió a la encuesta, y se obtuvo como resultado una correlación muy alta. Sobre la base de estos datos se ha estimado que los resultados de esta encuesta constituyen una fuente de evidencias sólida, pero dichos resultados no se han considerado estadísticamente representativos, ya que todas las encuestas realizadas a través de Internet tienen un sesgo intrínseco a la naturaleza de la herramienta. De ahí que no se realicen aseveraciones del tipo “el 85% de los participantes de los cursos cambiaron actitudes de manera significativa”, sino afirmaciones como “el 85% de las personas que respondieron la encuesta declararon que...”.

Fuente: Elaboración propia.

¹³ No se utilizaron técnicas de muestreo probabilístico porque, como se mencionó anteriormente, el enfoque se basó en un análisis de contribución y no en un análisis de atribución (evaluación de impacto).

Cuadro 3

Limitaciones para entrevistar a informantes clave y medidas de atenuación

Limitaciones	Las limitaciones respondieron a dos factores: el alto perfil de muchos de los participantes de las actividades del Programa, que se traduce en agendas ya comprometidas, y las dificultades debidas a la rotación de personal en las instituciones de interés.
Medidas de atenuación	En la medida de lo posible se intensificó el muestreo de bola de nieve en los países visitados y se incrementó la cobertura de las entrevistas remotas, esto es, se identificaron contactos alternativos adicionales y se extendió el período de entrevistas remotas una semana para poder acceder a más personas.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4

Limitaciones de la información para realizar el análisis de eficiencia y medidas de atenuación

Limitaciones	Debido al modo en que se estructuró tanto la información administrativo-financiera como la relativa a la planificación operativa (actividades), no fue posible realizar un análisis profundo y detallado de aspectos tales como el costo-eficiencia (valor por dinero) o la capacidad de absorción de las Divisiones.
Medidas de atenuación	Se decidió continuar el tratamiento de este aspecto pero de manera más cualitativa. Además se utilizó el presente informe de evaluación para describir y analizar las consecuencias de estas limitaciones (sección de eficiencia) y se propusieron varias sugerencias al respecto, presentadas en el capítulo IX sobre recomendaciones.

Fuente: Elaboración propia.

I.3. El programa CEPAL-AECID 2010-2012

30. El objetivo del Programa CEPAL-AECID 2010-2012 fue fortalecer las capacidades para diseñar e implementar políticas y estrategias de desarrollo sostenible en los países de América Latina y el Caribe, orientadas **a crecer para igualar e igualar para crecer**.

31. Las audiencias que se relacionaron con el Programa pueden dividirse en dos grandes grupos. Por una parte, aquellas organizaciones y personas en que se pretendía incidir, que, en líneas generales, son representantes y funcionarios públicos. Por otra parte, los aliados con que se trabajó para alcanzar tal incidencia, como otras organizaciones internacionales, la academia, la sociedad civil y el sector privado.

32. Los componentes del Programa se organizaron en cuatro grupos temáticos: i) la igualdad de género; ii) la política fiscal; iii) la sostenibilidad ambiental, y iv) la integración, el comercio y las inversiones. En el Programa también se incluyó un quinto componente que se conceptualizó como una línea de intervención y no como una temática específica: la capacitación de funcionarios públicos a través de cursos presenciales sobre distintos temas relevantes para la CEPAL.

I.3.1. Componente 1: la igualdad de género

33. Este componente, ejecutado por la División de Asuntos de Género (DAG), tuvo como objetivo facilitar el cumplimiento de los acuerdos internacionales relativos a la igualdad entre mujeres y hombres, a través, en gran medida, del fortalecimiento y la consolidación del OIG. En este componente se desarrollaron diferentes tipos de actividades: i) la participación en diversas reuniones de alto nivel; ii) la actualización permanente y la difusión del OIG; iii) la elaboración de siete estudios sobre los siguientes temas: estadísticas de género, violencia, políticas redistributivas, raza, etnia y género; iv) la identificación y la sistematización de políticas justas; v) el diseño, la implementación y la difusión de varias consultas de opinión sobre la paridad política y la economía de los cuidados; vi) la realización de 20 asistencias técnicas sobre indicadores de género y otras temáticas, y vii) el desarrollo de seis cursos en línea.

1.3.2. Componente 2: la política fiscal para el crecimiento económico y la cohesión social

34. Este componente fue ejecutado principalmente por la División de Desarrollo Económico (DDE), aunque la División de Desarrollo Social (DDS) también participó mediante la elaboración de un estudio de investigación. La labor realizada en este componente se centró en el aumento de la capacidad para formular y aplicar políticas macroeconómicas y sociales destinadas a reducir la vulnerabilidad económica y social. Las principales actividades desarrolladas fueron las siguientes: i) la publicación de 16 informes centrados, por un lado, en las reformas tributarias y, por el otro, en el papel de la política fiscal en el crecimiento económico a largo plazo, y en la igualdad, la calidad y la transparencia del gasto público; ii) el mantenimiento del OFILAC; iii) la organización de seminarios regionales, talleres y reuniones de expertos, y iv) la realización de asistencias técnicas orientadas a los países.

1.3.3. Componente 3: la sostenibilidad ambiental

35. El propósito central de este componente fue mejorar las capacidades de los países de la región para integrar criterios de sostenibilidad en las políticas y las medidas de desarrollo relacionadas con la gestión sostenible de los recursos naturales, la prestación de servicios públicos y de infraestructura, los asentamientos humanos, la reducción de riesgos y la adaptación al cambio climático. Las acciones vinculadas con los servicios de infraestructura de transporte de largo recorrido fueron ejecutadas por la División de Recursos Naturales e Infraestructura (DRNI), mediante el desarrollo de asistencias técnicas, la participación en reuniones ministeriales, la organización de un taller regional, la celebración de seminarios de capacitación, y la elaboración y difusión de diez estudios de investigación. Las acciones realizadas por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos (DDSAH) se centraron en la incorporación de las dimensiones económica, social y ambiental en los procesos de planificación y la aplicación de medidas bajas en carbono para el desarrollo sostenible de las ciudades. Como parte de las actividades se realizaron numerosos estudios de investigación y se organizó un foro de expertos que comprendió dos seminarios y un curso a distancia. La labor del componente se complementó con tres estudios de economía del cambio climático realizados por la DDE.

1.3.4. Componente 4: la integración, el comercio y las inversiones

36. La finalidad de la labor desarrollada en el marco de este componente, ejecutado por la División de Comercio Internacional e Integración (DCII), fue el fortalecimiento de las capacidades para evaluar los efectos y la contribución de las políticas comerciales en esferas del desarrollo sostenible como la convergencia de la productividad, la innovación, la pobreza y el cambio climático. Para ello se trabajó en las siguientes áreas: i) el análisis de los resultados de los pilares comerciales y de cooperación de los acuerdos de asociación entre la Unión Europea y México, y entre la Unión Europea y Chile; ii) la identificación de lecciones aplicables en el contexto de la esperada liberalización del comercio entre la Unión Europea y Centroamérica, Colombia y el Perú; o con los países del Foro del Caribe del Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico, que han suscrito acuerdos de asociación estratégica, y también con otros países de la región; iii) el establecimiento de sinergias con el anterior Programa CEPAL-AECID, y iv) el desarrollo de actividades de acompañamiento y asistencia técnica en temas relacionados con indicadores comerciales y de política comercial. Se realizó un total de 9 talleres de asistencia técnica y 16 seminarios de difusión, análisis y presentación de resultados, y se elaboraron 23 productos entre los que se incluyeron estudios, publicaciones y bases de datos.

1.3.5. Componente 5: la capacitación de funcionarios públicos

37. La colaboración entre el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), que forma parte de la CEPAL, y el Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE), de la AECID, se basó en la programación anual de cursos organizados en los cuatro Centros de Formación de la Cooperación Española (CFCE). El objetivo de los cursos fue fortalecer las capacidades de los funcionarios

públicos de los países de América Latina y el Caribe para aumentar la efectividad de la gestión pública, con énfasis principalmente en los procesos de planificación, coordinación y evaluación, desde una perspectiva tanto nacional como subnacional. En el período comprendido de 2011 a 2013 se realizaron 13 cursos.

1.3.6. La inversión financiera

38. El presupuesto total del Programa ascendió a 2.800.000 euros (3.888.516 dólares), distribuidos por año y por componente como se indica en el cuadro 5.

Cuadro 5
Presupuesto del Programa
(En dólares y euros)

Componentes	Año 1	Año 2	Año 3	Total
Género	402 000	410 000	175 000	987 000
Política fiscal	265 000	260 000	75 000	600 000
Sostenibilidad	265 000	260 000	75 000	600 000
Comercio	188 250	184 195	75 000	447 445
Capacitación	108 000	100 000	50 000	258 000
Coordinación	166 000	115 000	267 716	548 716
Gastos generales (<i>overhead</i>) (13%)	219 607	134 445	93 303	447 355
Total (en dólares)	1 613 857	1 463 640	811 019	3 888 516
Total (en euros)	800 000 ^a 600 000	800 000	600 000	2 800 000

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los términos de referencia de la evaluación.

^a De 2011 a 2012, el componente de igualdad de género contó con el financiamiento conjunto de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

1.4. La Teoría del Cambio del Programa

39. “La igualdad es el horizonte, el cambio estructural el camino y la política el instrumento”¹⁴. Durante el curso de la evaluación se hizo patente que el Programa como tal no tenía una TdC propia, sino que más bien se ceñía a la TdC general de la CEPAL, que se adaptaba a cada uno de sus cinco componentes.

Recuadro 1 ¿Qué entendemos por Teoría del Cambio?

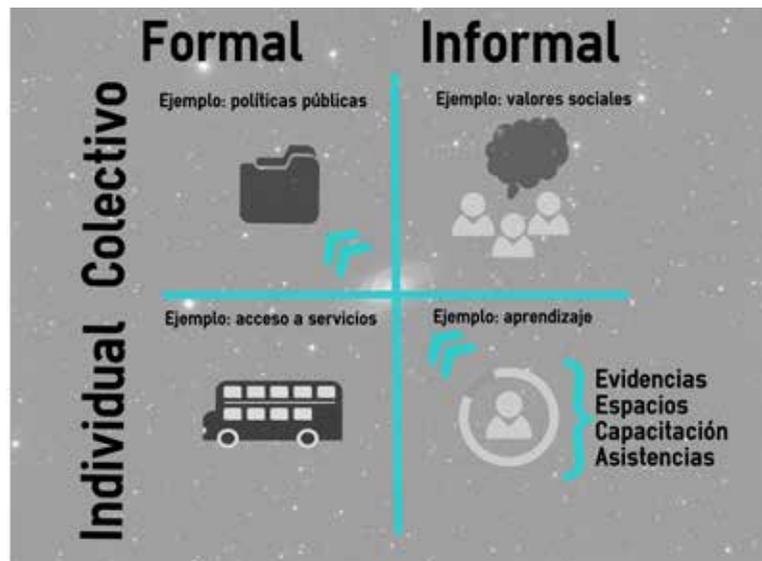
Sobre la base de la conceptualización de Retolaza (2011), es posible definir una Teoría del Cambio como un mapa semiestructurado que permite conectar las intervenciones estratégicas con los cambios buscados; una serie de suposiciones y proyecciones abstractas sobre la forma que se cree que asumirá el devenir, basadas en una mirada crítica de tales suposiciones, un análisis realista del contexto y una valoración de las propias capacidades (como individuos y como organización).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos consultados en Retolaza, Iñigo “Theory of Change: A thinking and action approach to navigate in the complexity of social change processes”, Hivos, 2011.

40. La conceptualización de esta TdC general de la CEPAL se basó en varios trabajos de reputados sociólogos que constituyeron la referencia para elaborar un primer borrador de TdC validado y matizado durante el proceso de evaluación, que se presenta en el diagrama 1.

¹⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Cambio estructural para la igualdad: *una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)) [en línea], Santiago, julio de 2012 http://www.cepal.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/4/47424/2012-ses-34-cambio_estructural.pdf.

Diagrama 1
Aproximación a la Teoría del Cambio



1.4.1. Las cuatro dimensiones del cambio

41. Inicialmente se consideró la conceptualización de Moser sobre el cambio social, en que se propone que las transformaciones sociales comprenden cuatro dimensiones¹⁵. La primera dimensión se refiere a los cambios que se producen en la esfera individual e informal, por ejemplo, los nuevos conocimientos o las nuevas maneras de ver el mundo que cada persona adquiere (véase el cuadrante inferior derecho del diagrama 1). La segunda dimensión remite a las transformaciones que se dan en el ámbito informal y colectivo, por ejemplo, los cambios en los valores sociales (véase el cuadrante superior derecho del diagrama 1). La tercera dimensión se refiere a los cambios de orden formal que se experimentan en el nivel individual, por ejemplo, el acceso de las personas a oportunidades institucionalizadas como los créditos financieros o los derechos concretos (véase el cuadrante inferior izquierdo del diagrama 1). Por último, la cuarta dimensión remite a las transformaciones que se producen en el nivel colectivo y formal, por ejemplo, los cambios que tienen lugar en las organizaciones (el desarrollo de nuevas maneras de abordar los presupuestos o la creación de nuevos departamentos, entre otros), y, por supuesto, los cambios que se producen en las leyes y las políticas públicas.

1.4.2. El camino hacia el cambio de la CEPAL

42. La CEPAL camina hacia un horizonte claro e institucionalmente explícito, “el horizonte de la igualdad”¹⁶. Para llegar a ese horizonte, en la CEPAL se apuesta por un camino concreto (representado en el diagrama 1 por las flechas), que coincide con una de las seis teorías que S. Stachowiak describe en su libro *Pathways for Change*, la llamada teoría de la élite del poder. Según esta teoría, los cambios sociales pueden conseguirse a través de las políticas públicas, mediante el trabajo directo con aquellas personas que ostentan el poder.

43. Efectivamente, para alcanzar el horizonte de la igualdad en la CEPAL se trabaja principalmente con personas con cierto nivel de influencia dentro de los gobiernos de los distintos países de la región, o sea, funcionarios públicos y representantes del Estado (representados en el diagrama 1 en el cuadro inferior

¹⁵ Annalise Moser, *Gender and Indicators: Overview Report* [en línea], Institute of Development Studies, julio de 2007 <http://www.bridge.ids.ac.uk/sites/bridge.ids.ac.uk/files/reports/IndicatorsORfinal.pdf>.

¹⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)) [en línea], Santiago, julio de 2012 http://www.cepal.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/4/47424/2012-ses-34-cambio_estructural.pdf.

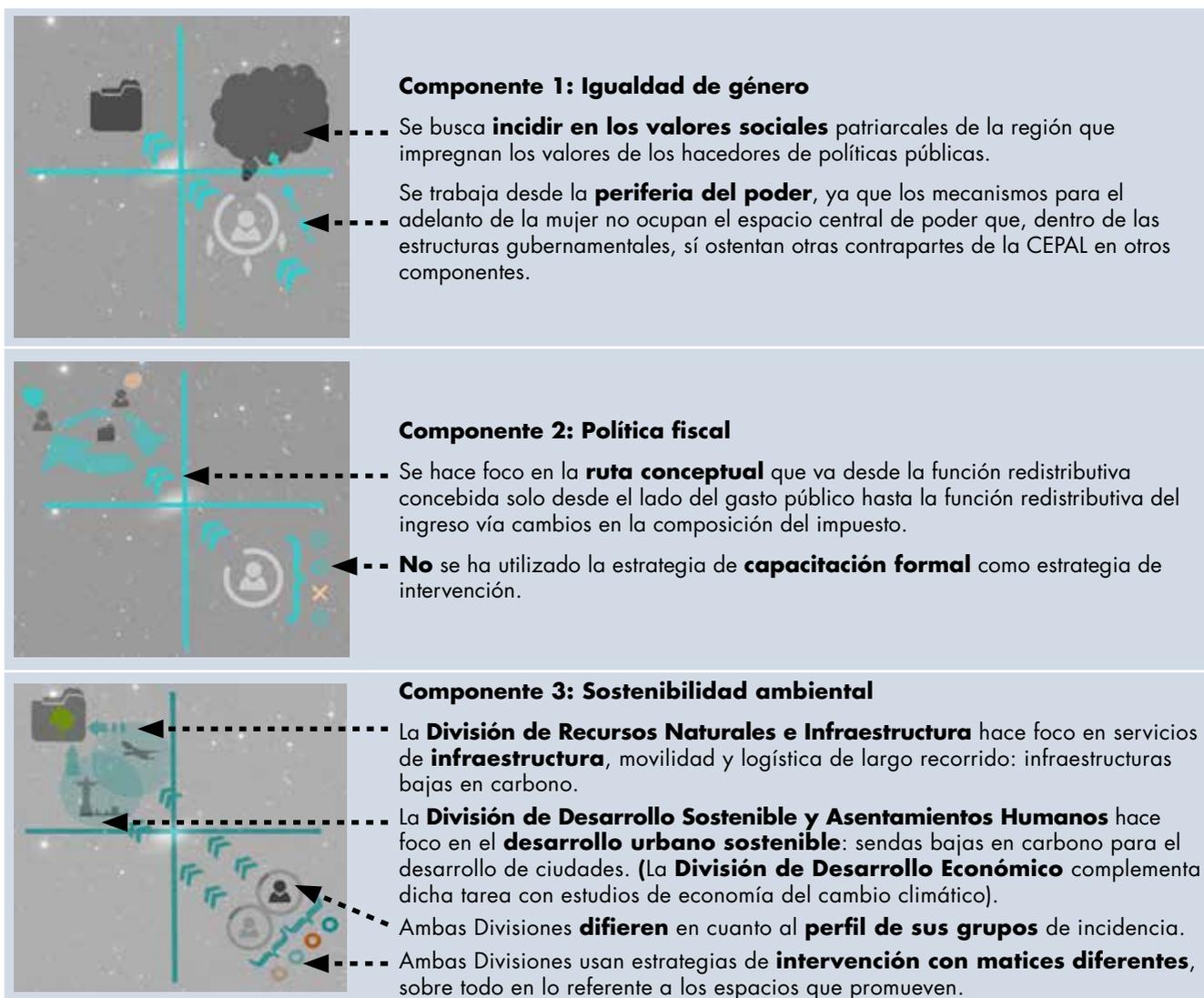
derecho), pues se considera que la adquisición de nuevas habilidades y conocimientos o los cambios de actitudes y valores que experimenten tales personas tienen el potencial de contribuir de una manera relevante al logro de innovaciones organizativas dentro de las entidades gubernamentales, y, en última instancia, al desarrollo de políticas públicas más justas (representadas en el cuadro superior izquierdo).

44. En la CEPAL, el acompañamiento de todo el proceso de cambio se realiza mediante la utilización de cuatro tipos de estrategias de intervención. En primer lugar se producen **evidencias** sólidas en forma de publicaciones o plataformas web; en segundo lugar se facilitan y promueven **espacios** de reflexión, intercambio y cabildeo, que comprenden desde conferencias regionales de alto nivel hasta pequeñas reuniones técnicas; en tercer lugar se ofrecen programas de **capacitación** formal presenciales o virtuales, y, por último, **se asiste técnicamente** a aquellas entidades gubernamentales que requieran de sus servicios para impulsar, definir, implementar o evaluar políticas públicas acordes con aquellas promovidas por la CEPAL.

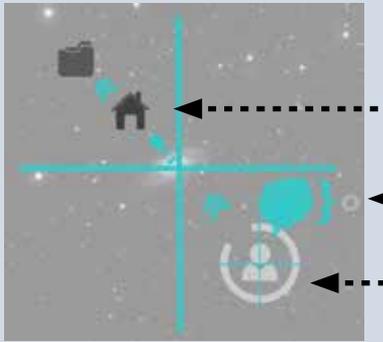
45. Esta TdC se manifiesta en los distintos componentes del Programa con diferentes matices que se resumen en el cuadro 6 y se desarrollan en los párrafos siguientes.

Cuadro 6

Modo en que los distintos componentes adaptan la Teoría del Cambio general



Cuadro 6 (conclusión)

	<p>Componente 4: Comercio</p> <p>Hipótesis: los cuadros técnicos y académicos con que se trabaja se transformarán en cuadros de gobierno.</p> <p>Se busca vincular algunas de las estrategias con grupos de incidencia determinados. Esto ocurre en especial en las asistencias técnicas que son específicas para mandos medios o para cargos políticos.</p>
	<p>Componente 5: Capacitación de funcionarios</p> <p>Además del énfasis en los cambios personales, este componente conlleva un énfasis especial en la incidencia en los cambios organizacionales.</p> <p>Se focaliza en una estrategia de intervención particular, la capacitación formal.</p> <p>Se realiza una cuidadísima selección de las personas en que se incide.</p>

Fuente: Elaboración propia.

46. En el caso del **componente 1**, dos aspectos determinantes caracterizan el camino al cambio. En primer lugar, la DAG opera como secretaría técnica de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (órgano subsidiario de la CEPAL), y, por consiguiente, sus contrapartes naturales son los mecanismos para el adelanto de la mujer allí representados. Sin embargo, debido a que la marginalidad de los temas de género también se verifica dentro de los gobiernos, dichos mecanismos no ocupan el espacio central de poder que, en otros componentes, sí ostentan otras contrapartes de la CEPAL dentro de las estructuras gubernamentales. Por lo tanto, en el caso del componente 1, para lograr incidir en las políticas públicas, y concretamente en políticas en que se aborden las brechas de género, los mecanismos para el adelanto de la mujer se erigen en aliados con los que ir de la mano. En este sentido, en la DAG se trabaja para contribuir al fortalecimiento institucional de dichos mecanismos, así como de los mecanismos interinstitucionales que los primeros proponen para incorporar los asuntos de género en otros espacios en que sí se dispone del poder para diseñar políticas públicas que se regularicen, se presupuesten y se implementen. O sea, se trabaja para ir más allá del mero diseño de políticas y también para acompañar la institucionalización de estas y apoyar su correcta operativización.

47. En segundo lugar, los hacedores de política están impregnados de valores sociales patriarcales característicos (también) de las sociedades de América Latina y el Caribe. Por lo tanto, cualquier cambio en la esfera de género pasa necesariamente por incidir en los valores patriarcales de las sociedades, es decir, es preciso incidir en el área representada por el cuadrante superior derecho de la TdC (véase el diagrama 1), por donde el camino de la CEPAL en general no transita¹⁷.

48. La esencia de la TdC del **componente 2** sobre política fiscal también coincide con la de la CEPAL, y presenta dos rasgos distintivos que se detallan a continuación¹⁸.

¹⁷ Es necesario señalar que los cambios en materia de valores culturales, aunque especialmente acusados en el área de igualdad de género, también son relevantes en otros componentes.

¹⁸ El trabajo que se hizo en este componente presentó conformidad con la TdC que emana de la parte sobre política fiscal del Subprograma 3 del Programa de Trabajo del Sistema de la CEPAL, titulado Políticas Macroeconómicas y Crecimiento e implementado por la DDE.

49. El primero es que la estrategia para influir en la política fiscal en el período evaluado se centró en una única ruta conceptual: reformular y rejerarquizar la política fiscal en el músculo redistributivo del sector público. Según el enfoque tradicional, la función redistributiva correspondía al área del gasto público. La innovación que se incorpora en la ruta conceptual es que los cambios en la composición del impuesto también pueden tener impacto en la distribución del ingreso.

50. El segundo rasgo es que en este componente no se ha utilizado la estrategia de capacitación formal como una estrategia de intervención. El resto de las estrategias utilizadas son comunes a la TdC de la CEPAL, con especial énfasis en el desarrollo de evidencias sobre la base de estudios de investigación, la creación de espacios de reflexión y el desarrollo de asistencias técnicas orientadas a países. A su vez, en este componente se ha incorporado la producción de bienes públicos regionales a través del mantenimiento del OFILAC, una plataforma en línea que permite la homogeneización de datos nacionales comparativos.

51. La transformación planteada en el **componente 3** consiste en un cambio de paradigma, pues supone el paso desde políticas concebidas en forma unimodal, disgregadas y carentes de sinergias sistémicas, hacia políticas sostenibles, integrales y orientadas al desarrollo. El componente de sostenibilidad se materializa en el concepto de las sendas bajas en carbono. Los conceptos acuñados son los siguientes: sendas bajas en carbono para el desarrollo de ciudades, en el caso de la DDSAH, e infraestructuras bajas en carbono, en el caso de la DRNI. Este cambio de paradigma entraña un recorrido de transformación de largo alcance, del cual el Programa ha financiado dos períodos programáticos consecutivos (2009 y 2010-2012). Cabe mencionar que la estrategia de este componente se complementó con una serie de estudios de economía del cambio climático elaborados por la DDE.

52. En este proceso de cambio, tanto la DDSAH como la DRNI tienen por objeto lograr la integración de criterios de sostenibilidad en las políticas públicas, y hacer visibles y cuantificables los impactos económicos, sociales, ambientales e institucionales que supone el paso de un paradigma a otro. En ambas Divisiones se partió de una misma estrategia para generar el cambio: la producción de evidencias (basada en estudios de investigación) para conformar una masa crítica de conocimiento que luego se estructure en un marco de propuestas y recomendaciones para la política pública. En ambos casos esta labor se tradujo en la producción de una publicación en que se aglutinó esa masa crítica de evidencias¹⁹.

53. En el marco de esta lógica de cambio común, cada División se caracterizó por tres rasgos distintivos: el foco temático, el grupo de incidencia y el canal de incidencia (véase el cuadro 7).

Cuadro 7

Rasgos distintivos de la Teoría del Cambio en el componente 3 por División

	Focos	Grupos de incidencia	Estrategias de intervención
División de Recursos Naturales e Infraestructura	Servicios de infraestructura, movilidad y logística de largo recorrido de tipo regional y nacional.	Altos funcionarios (perfil político), expertos y académicos.	Espacio de alto nivel político (Secretaría de Integración Económica Centroamericana, Tuxtla). Publicaciones técnicas.
División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos	Desarrollo urbano bajo en carbono (incluida la infraestructura urbana). Gestión urbana sostenible.	Funcionarios municipales (perfil técnico), expertos y académicos.	Espacios de foros de expertos ad hoc. Publicaciones técnicas.
División de Desarrollo Económico	Economía del cambio climático.	Investigadores y funcionarios con perfil técnico.	Estudios de investigación.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del análisis del equipo de evaluación.

¹⁹ “Estrategias de desarrollo bajo en carbono en megaciudades de América Latina”, en el caso de la DDSAH, y “Bases para la formulación de una política de logística y movilidad en Mesoamérica”, en el caso de la DRNI.

54. Por otra parte, una característica singular del subprograma implementado por la DCII, en general, y del **componente 4** de este Programa, en particular, es que algunas de las estrategias se vinculan con grupos de incidencia específicos. Esto ocurre en el caso de las asistencias técnicas, que son de dos tipos: las asistencias técnico-formativas están dirigidas a los mandos intermedios y se realizan mediante la organización de seminarios-taller (cursos formales de capacitación de corta duración), y las asistencias técnico-políticas están destinadas a los altos mandos y consisten en la provisión de insumos técnicos para los procesos de decisión en materia de políticas comerciales.

55. Mediante la aplicación de la TdC, en ambos casos se busca el mismo objetivo: promover un cambio en la forma de pensar y de hacer políticas que suponga la realización de evaluaciones completas de los posibles impactos (con base en el análisis de escenarios), que permitan informar a los cuadros políticos²⁰. El propósito es lograr que las decisiones de alto nivel estén bien fundamentadas y se basen en insumos técnicos de calidad. Uno de los nodos o hipótesis de la TdC consiste en que, a medio plazo, los cuadros técnicos y académicos con que se trabaja se transformen en cuadros de gobierno hacedores de políticas.

56. Finalmente, la TdC del **componente 5** se basa en el mismo patrón que la TdC general, aunque está más focalizada en una estrategia de intervención particular, la capacitación formal. Los materiales utilizados en los cursos de formación también sirven para poner en valor las evidencias desarrolladas por la CEPAL. Otras dos peculiaridades de la TdC son la cuidadísima selección de las personas en que se incide y su énfasis en la influencia en los cambios organizacionales.

²⁰ Estas evaluaciones son de tipo ex-ante, también llamadas análisis de impactos previstos.

II. VALORACIÓN DEL DISEÑO

57. El análisis presentado en este capítulo está muy vinculado con el desarrollado en el capítulo sobre pertinencia, incluido a continuación de este, así como con el análisis presentado en la sección sobre interdivisionalidad incluida en el capítulo sobre aspectos transversales. Por este motivo se recomienda realizar una lectura conjunta de los apartados mencionados.

58. Hallazgo 1. Debido a que el diseño del Programa se caracteriza por un notable grado de articulación tanto con el Programa de Trabajo del Sistema de la CEPAL como con el anterior Programa CEPAL-AECID (con excepción de parte del componente 2), en el Programa evaluado se sigue una línea de continuidad programática coherente, y se ha garantizado su anclaje en el trabajo de la organización y, específicamente, en sus subprogramas. En este contexto, el Programa constituye un estímulo financiero y programático que añade valor y ofrece posibilidades de acelerar el avance hacia los cambios perseguidos por la TdC de la CEPAL.

59. Cabe destacar que uno de los efectos positivos de la buena articulación con el Programa de Trabajo del Sistema de la CEPAL es el alto grado de pertinencia y de adecuación de todos los componentes a las prioridades y necesidades de los países de la región (véase el capítulo III sobre pertinencia).

60. El diseño de los cinco componentes se basó en un trabajo previo desarrollado en el contexto de una línea de continuidad. En el **componente 4** sobre integración, comercio e inversiones, por ejemplo, el vínculo entre comercio y pobreza se incorporó en varias de las actividades. Este vínculo fue el foco del Proyecto Pobreza, Política Comercial y Políticas Complementarias iniciado en 2008 en el marco del anterior Programa CEPAL-AECID. También se consolidó el trabajo previo al incluirse en el Programa evaluado la publicación de varios documentos y estudios anteriores. En consecuencia, ha sido posible trazar una línea de continuidad de los fondos de la Cooperación Española, que ha permitido que dichos estudios e investigaciones constituyeran insumos para el libro *Comercio Internacional y desarrollo inclusivo: construyendo sinergias*, publicado en abril de 2013, que constituye la referencia y el marco conceptual que orientan las intervenciones de la DCII en los diversos países.

61. En otros casos, esta línea de continuidad se establece con proyectos de otros donantes. Por ejemplo, en el caso del **componente 3** sobre sostenibilidad ambiental se vinculó el diseño del componente con el trabajo previo realizado respecto de la gestión urbana sostenible (en el Programa Megaciudades), financiado por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ).

62. La única excepción en cuanto a la continuidad, y una debilidad importante del diseño del **componente 2** sobre política fiscal, es que no se enlazó con los resultados del anterior Programa CEPAL-AECID en materia de medición del gasto social. Dada la magnitud considerable de los resultados obtenidos, esta desconexión ha significado una inversión sin capitalizar (véase la sección V.2.2 del capítulo sobre eficacia). En el Programa CEPAL-AECID 2007-2009 se trabajó con un modelo de medición del gasto social para el logro del primer Objetivo del Milenio que resultó ser exitoso²¹. En el Programa evaluado, sin embargo, no se incorporó ningún componente ni una parte de un componente en que se siguiera la línea sobre gasto social, por lo que no se construyó sobre la base de lo acumulado. Se incluyó un pertinente apéndice que consistió en la elaboración del estudio "El impacto económico de las políticas sociales", *Documentos de Proyectos*, N° 531 (LC/W.531) publicado en 2013, que tuvo por objetivo incorporar elementos en la línea de la cohesión social del componente fiscal, así como analizar los vínculos entre las políticas sociales y las económicas²². Sin embargo, por medio de este estudio nunca se pretendió dar seguimiento a los trabajos realizados anteriormente en el ámbito del gasto social.

²¹ Este modelo estuvo basado en una metodología diseñada por un proyecto previo financiado por la GIZ.

²² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El impacto económico de las políticas sociales* (LC/W.531), Santiago de Chile, División de Desarrollo Social (DDS), febrero de 2013.

63. Hallazgo 2. El Programa no se diseñó de tal manera que los cinco componentes estuvieran interrelacionados y articulados internamente. Así, si bien se trata de componentes que han operado en forma autónoma, esto no ha limitado el logro de una articulación coherente, pues la congruencia interna entre los componentes se ha derivado del hecho de que en todos se siguió la TdC de la CEPAL.

64. El diseño constó de cinco componentes que operaron en forma autónoma más que de manera interdependiente. En ningún caso, por ejemplo, en un componente se establecía la necesidad de contar con las actividades o los productos de otro componente para completar las actividades y los productos propios, o para lograr sus resultados. El nivel de coherencia de la articulación no se observó en el nivel de los productos, sino que se debió al hecho de que en todos los componentes se compartió una TdC común. Esto, a su vez, se debe al alto grado de integración con el Programa de Trabajo del Sistema de la CEPAL, mencionado en el hallazgo anterior. Otro elemento de coherencia, y un hilo conductor entre los componentes, fue que en todos se trabajó, en diferentes áreas en cada uno de los componentes, en la construcción de capacidades y aptitudes para impulsar políticas públicas que contribuyeran a una mayor cohesión social y económica.

65. Cabe destacar que en el diseño se incluyó un elemento intencional para lograr la articulación de las Divisiones con el objetivo de fomentar el trabajo conjunto entre estas (véase el apartado VII.2 sobre interdivisionalidad), si bien la articulación entre las diferentes Divisiones dentro de un mismo componente no significó necesariamente la articulación entre componentes.

66. Hallazgo 3. El marco de resultados del Programa se basó en un marco lógico que resultó inapropiado para monitorear y evaluar el Programa, ya que no permitió reflejar su naturaleza ni medir sus logros de manera razonable.

67. El marco lógico como marco de resultados del Programa adoleció de tres deficiencias principales. La primera es que se simplificaron excesivamente los procesos de cambio, que se redujeron a una relación lineal de causa y efecto en que no fue posible captar la complejidad de los cambios sociales buscados por el Programa. En otras palabras, muchos de los resultados, los efectos y los cambios logrados en el marco del Programa, y en los que se estaba trabajando, no se reflejaron en el marco lógico. La segunda deficiencia es que los indicadores asociados a los resultados esperados no fueron lo suficientemente específicos y, por lo tanto, no permitieron captar el abanico de cambios a cuyo logro se contribuyó mediante el Programa. La tercera deficiencia es la falta de correspondencia entre el marco temporal del Programa (tres años) y el nivel de los cambios reflejados en algunos de los indicadores (cambios a medio plazo)²³. A continuación se detallan algunas de las repercusiones que estas limitaciones representaron en cada uno de los componentes.

68. En el caso del **componente de igualdad de género**, el enfoque del marco lógico presentaba limitaciones para guiar y captar la complejidad del componente. Por ejemplo, el resultado general del componente tal como se formuló en el documento de programa fue demasiado amplio, y la estrategia de intervención resultó muy focalizada en lo que respecta a un producto en concreto: el OIG. Es cierto que el OIG es el catalizador de una gran parte del trabajo de la DAG en cuanto la creación de este Observatorio respondió a una petición directa de los gobiernos realizada mediante el Consenso de Quito de 2007, y refrendada y ampliada en consensos posteriores (de 2010 y 2013), y que allí se recoge la información producida por la DAG a partir de distintos proyectos. Sin embargo, las intervenciones realizadas en el marco de este componente en muchas ocasiones contribuyeron a impulsar procesos de cambio que transitaron de manera paralela a la labor del OIG.

69. En el **componente de política fiscal** el marco lógico asumió una senda de resultados única y lineal, por lo que no es posible captar la amalgama de logros tangibles y repletos de matices asociados

²³ La integración del Programa evaluado en el Programa de Trabajo del Sistema de la CEPAL constituye un factor positivo. El problema es que solamente se utilizaron indicadores muy similares a los de este último para medir los resultados del primer Programa, y hubiera sido más adecuado incluir indicadores de proceso y de cambios intermedios.

a la TdC del componente. De todos los niveles y de las múltiples trayectorias de cambio comprendidas en las estrategias de intervención del componente, en el documento de programa se refleja solamente una: incrementar la capacidad de los hacedores de política, para cuya medición se considera la adopción de las recomendaciones de la CEPAL. Aquí se identifican dos problemas. El primero es que se puede incrementar la capacidad sin haber adoptado necesariamente las recomendaciones, esto es, la capacidad puede aumentarse por medio del proceso de provisión de insumos clave y del trabajo conjunto durante el proceso de toma de decisiones. El segundo problema es que las transformaciones y los cambios buscados en el marco de este componente no se limitaron a la adopción de las recomendaciones.

70. En el caso del **componente sobre sostenibilidad ambiental**, los resultados previstos en el marco lógico no se correspondieron con la lógica de la TdC ni en lo que respecta al marco temporal, ni en lo relativo a la naturaleza de los cambios. En la TdC se incorpora un recorrido de largo alcance que resulta de una serie de fases desarrolladas durante varios años. La implementación del Programa correspondió a una de las fases, inicial-intermedia, pero en el marco lógico la medición se basó en indicadores de final de proceso.

71. La fase de diagnóstico, que se correspondió con el desarrollo del Programa anterior (2009) y de parte del Programa evaluado, se centró sobre todo en la elaboración de las evidencias y en la formulación de propuestas, para su uso en política pública, en que se incorporaran los criterios de sostenibilidad ambiental (tanto en el caso de la DDSAH, como en el caso de la DRNI)²⁴. La siguiente fase, posterior al Programa, corresponde al acompañamiento del proceso de adaptación, adopción e implementación de estas propuestas. Las fases posteriores estarán relacionadas con el seguimiento y la evaluación de las medidas adoptadas, y así sucesivamente, en un proceso iterativo que se desarrollará hasta que se alcance el nuevo paradigma mencionado en la TdC. El objetivo real del Programa era financiar la segunda fase (armar un modelo para el desarrollo de propuestas de política en que se integraran los criterios de sostenibilidad), pero se le adscribió un resultado relativo a la integración de los criterios de sostenibilidad en las políticas que debía medirse sobre la base del *número de países que adoptan las recomendaciones de la CEPAL* en este sentido. El hecho de que en tres años se desarrollaran marcos de propuestas en que se incorporaron dichos criterios y que suscitaban interés fue un logro en sí mismo, pero esperar la adopción de los criterios de sostenibilidad en políticas concretas no era una meta realista.

72. En el caso del **componente sobre integración y comercio**, nuevamente se observa que en el marco lógico no se reflejan el amplio abanico ni la gradación de las transformaciones producidas en el marco de la labor del componente. Para medir el “fortalecimiento de la capacidad [...] para evaluar los efectos y la contribución de las políticas comerciales” se utilizó el indicador “aumento del número de países de la región que adoptan políticas, mecanismos y medidas, conforme a las recomendaciones de la CEPAL”²⁵. En este enfoque se presentan tres inconvenientes. El primero es que la adopción de medidas conforme a recomendaciones no necesariamente es un indicador del incremento de la capacidad. Podría ser un indicador de afinidad que no supusiera aumentos de la capacidad. El segundo es que con este indicador solo se miden los cambios generados por las asistencias técnicas de alto nivel y se omiten los cambios producidos vía los talleres de asistencia técnica para funcionarios medios. El tercero es que se excluyen los aumentos de capacidad que se generan en los casos en que se utilizan los insumos de la CEPAL en el proceso de toma de decisiones, pero las decisiones finales tomadas no se basan necesariamente en las recomendaciones de la CEPAL.

73. En el componente de **capacitación de funcionarios públicos** también se identificaron ciertas limitaciones del marco lógico, aunque en menor medida que en el resto de los componentes. Al ser menos complejo y más focalizado que el resto, este componente permitió que un diseño basado en el enfoque del marco lógico se ajustara más a las necesidades de la planificación. Por ejemplo, el objetivo específico fue más concreto y realista, y se ajustó a la envergadura del componente.

²⁴ En el caso de la DDSAH, el diagnóstico se inició con un proyecto previo sobre grandes ciudades financiado por la GIZ, en que se realizó un análisis del estado de situación.

²⁵ En estos indicadores se refleja el marco lógico del Subprograma 1 del Proyecto de Programa de Trabajo del Sistema de la CEPAL. Por consiguiente, el problema de base es que en la CEPAL se utiliza el marco lógico en vez de la TdC.

74. Aun así no fue posible captar todos los matices de los cursos mediante los indicadores de desempeño. Las limitaciones fundamentales de estos indicadores fueron, por una parte, que el sistema de monitoreo del Programa no permitió recopilar datos sobre ninguno de ellos. A lo sumo pudo medirse la intención de los participantes de aplicar el aprendizaje, pero no su aplicación real ni los resultados de esta. Por otra parte, debido a la naturaleza cuantitativa de los indicadores no fue posible que arrojasen luz acerca de dos aspectos fundamentales: la calidad de la aplicación del aprendizaje (el tipo de aplicación, el tipo de institución y el nivel de institucionalización, entre otros aspectos), y, sobre todo, los factores que facilitaron u obstaculizaron que se concretase tal aplicación.

75. A modo de apunte final, cabe mencionar que, en las intervenciones relacionadas con la incidencia en políticas públicas, el uso del enfoque del marco lógico presenta desventajas estructurales en comparación con otras herramientas de planificación, seguimiento y evaluación, como la TdC. En la parte II del anexo 3 se presenta un análisis de este aspecto.

III. PERTINENCIA

76. Hallazgo 4. El Programa mostró, en sus cinco componentes, un alto grado de pertinencia con respecto a las prioridades de los países en que se intervino, y en el caso del componente 5 se verificó un alto grado de pertinencia con relación a las necesidades de desarrollo de los participantes de los cursos de formación. Además, el Programa presentó un alto grado de flexibilidad y adaptación a las necesidades concretas que emergieron de sus contrapartes, lo que se tradujo en un incremento aún mayor de su nivel de pertinencia.

77. La labor del **componente de igualdad de género**, además de alinearse con las prioridades de género de la región, también contribuyó al establecimiento de estas prioridades temáticas. Efectivamente, en la CEPAL, además de darse seguimiento a los compromisos internacionales, se cumple un papel fundamental a la hora de determinar la agenda de género de la región, a través, por ejemplo, de iniciativas a cuyo desarrollo se ha contribuido en este Programa, entre las que cabe destacar la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, cuyos consensos están cada vez más institucionalizados.

78. Por otra parte, las representantes de los mecanismos para el adelanto de la mujer y las expertas regionales consultadas apuntaron de manera unánime a cinco temáticas prioritarias en la región, ampliamente tratadas en cada Conferencia Regional y firmemente presentes en este Programa: i) la institucionalidad de los mecanismos para el adelanto de la mujer; ii) la violencia contra las mujeres; iii) la autonomía económica; iv) la representación política, y v) la discriminación de las mujeres indígenas y afrodescendientes.

79. De modo similar a lo que sucede en el caso del componente de igualdad de género, los objetivos del Programa en lo que respecta al **componente de política fiscal** no solo estuvieron alineados con las agendas de los países de la región, sino que además la CEPAL tuvo un rol significativo a la hora de fijar los temas que conforman la agenda. El Seminario Regional de Política Fiscal, organizado anualmente por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, es un elemento clave en este sentido, ya que en dicho evento se reflejan, por un lado, la agenda de la región y, por otro lado, la marca²⁶. Las investigaciones y los estudios financiados por el Programa estuvieron de uno u otro modo vinculados con el Seminario, ya sea porque se utilizaron como insumos de publicaciones presentadas en el evento, o porque en dichos trabajos se abordaron temáticas propias de este (la fiscalidad y el desarrollo inclusivo, la desigualdad y la fiscalidad, y los efectos redistributivos de las reformas tributarias, entre otras).

80. En el caso del **componente de sostenibilidad ambiental**, uno de los elementos en que se basó su alta pertinencia fue la relación entre las políticas de logística y su potencial para generar procesos efectivos de integración. Favorecer la integración económica en el nivel subregional y regional es uno de los objetivos primordiales y reiterados de la CEPAL²⁷. Debido al énfasis de este componente en la integralidad de las políticas de logística y movilidad en Mesoamérica, dicho componente se caracterizó por un elevado nivel de pertinencia estratégica. Por otra parte, la pertinencia del área de servicios de infraestructura de transporte de largo recorrido resultó de un mandato expreso de la Declaración de Cartagena, firmada en octubre de 2010 en la XII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. En el acuerdo 62 de la Declaración se emplazaba a la CEPAL para que apoyase mediante estudios técnicos el diseño de políticas públicas y la planificación estratégica con objeto de impulsar el Sistema de Transporte Multimodal Mesoamericano.

²⁶ La convocatoria del Seminario Regional de Política Fiscal se orienta a participantes de alto perfil tanto político como técnico (investigadores). En dicho Seminario se ofrece una mirada actualizada de lo que sucede en la región y se presentan enfoques de vanguardia en materia de fiscalidad. Es el evento de referencia en que se discuten los temas relevantes y candentes de la región.

²⁷ Véanse el Proyecto de Programa de Trabajo del Sistema de la CEPAL 2010-2011 (pág. 1) y el Proyecto de Programa de Trabajo del Sistema de la CEPAL 2012-2013 (pág. 5).

81. En el caso del **componente 5** lo más destacable fue el altísimo nivel de adecuación de sus actividades con respecto a las necesidades del principal grupo de interés, los participantes de los cursos. La pertinencia de los contenidos estuvo respaldada por una altísima demanda. De hecho, las postulaciones para participar en los 13 cursos impartidos en el marco de este componente fueron 11 veces mayores que el número de plazas ofertadas.

82. Por otra parte, en la evaluación se recogieron múltiples evidencias de que varios de los componentes se caracterizaron por un alto grado de respuesta a las necesidades ad hoc de los países de la región, así como por un adecuado grado de flexibilidad y adaptación a los cambios de contexto, lo que permitió garantizar la utilidad del Programa y afianzar la pertinencia de las actividades ejecutadas. Este modus operandi, facilitado en parte por la flexibilidad de la AECID a la hora de planificar las actividades, ha sido determinante para optimizar la pertinencia de las actividades desarrolladas.

83. Por ejemplo, en el **componente 1** se respondió a las necesidades expresadas por las autoridades de la región, lo que se tradujo en la optimización de la pertinencia de sus actividades y productos. Tal fue el caso del OIG, promovido y monitoreado directamente por los gobiernos a través de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe²⁸. De igual forma, el *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe. Informe anual 2012: los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres* y el *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe Anual 2011: El salto de la autonomía, de los márgenes al centro* fueron peticiones del mismo órgano²⁹.

84. En el **componente de política fiscal** también se observó una buena capacidad de respuesta a las necesidades concretas de los países de la región. Más allá del alineamiento con grandes temáticas regionales o subregionales, las actividades de este componente pretermitieron a la CEPAL responder a demandas de apoyo específicas de algunos gobiernos (por ejemplo, El Salvador, Guatemala y la República Dominicana), canalizadas mediante solicitudes de asistencia técnica³⁰. Dada la variedad de los procesos políticos y de las realidades fiscales de la región, las asistencias técnicas han sido una estrategia que ha permitido afinar la cobertura de necesidades.

85. Esta capacidad de respuesta también se desarrolló en la mayoría de los nueve talleres de construcción de capacidades (referidos como talleres de asistencia técnica) que se llevaron a cabo en el marco de la labor del **componente 4**. Uno de los casos de adaptación observados en este componente se produjo cuando la *evaluación* de los pilares de la cooperación se transformó en un *análisis* (no evaluativo) como resultado de los reajustes experimentados en las prioridades de la Unión Europea.

86. Hallazgo 5. Los objetivos y las prioridades de todos los componentes se enmarcaron plenamente en varias de las líneas de acción de los Programas de Trabajo del Sistema de la CEPAL correspondientes al período considerado. Debido a esta alineación se reforzó la adecuación del Programa a las prioridades y necesidades de los países de la región, ya que los Programas de Trabajo del Sistema de la CEPAL son aprobados por la Asamblea General de los países en un foro bienal en que la CEPAL y sus países miembros analizan los temas de importancia para el desarrollo regional.

87. El **componente 1** se diseñó e implementó en perfecta sintonía con el objetivo institucional señalado en el Proyecto de Programa de Trabajo del Sistema de la CEPAL 2010-2011 y, en concreto, de acuerdo con el objetivo del Subprograma 5: Transversalización de la perspectiva de género en el desarrollo regional,

²⁸ Naciones Unidas, "Informe de la Cuadragésima Séptima Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe" (LC/L.3517) [en línea], 15 de agosto de 2012 <http://www.unfpa.or.cr/documentos-y-publicaciones-14/declaraciones-y-pronunciamientos/175-informe-de-la-47-reunion-de-la-mesa-directiva-de-la-conferencia-regional/file>.

²⁹ Naciones Unidas, "Informe de la Cuadragésima Séptima Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe" (LC/L.3517) [en línea], 15 de agosto de 2012 <http://www.unfpa.or.cr/documentos-y-publicaciones-14/declaraciones-y-pronunciamientos/175-informe-de-la-47-reunion-de-la-mesa-directiva-de-la-conferencia-regional/file>, punto 26.

³⁰ En el capítulo sobre eficacia se incluye una breve descripción de los casos de Guatemala y la República Dominicana. El caso de El Salvador se describe en la página 78 del Informe final de evaluación del Programa, de marzo de 2014.

en que se abordaba “la incorporación de los objetivos relativos a la equidad de género en las principales políticas de los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe”³¹.

88. Por otra parte, el **componente 2** sobre política fiscal fue diseñado e implementado de manera que se acoplara con —y contribuyera a— el desarrollo del Subprograma 3: Políticas macroeconómicas y crecimiento de los proyectos de programa de trabajo del sistema de la CEPAL correspondientes a los períodos 2010-2011 y 2012-2013, mientras que los objetivos y las acciones del **componente 3** sobre sostenibilidad ambiental se insertaron en el Subprograma 8: Desarrollo sostenible y asentamientos humanos, y en el Subprograma 9: Recursos naturales e infraestructura de los proyectos de programa de trabajo del sistema de la CEPAL de los dos períodos citados.

89. En el caso del **componente 4**, el foco del documento de programa, esto es, el fortalecimiento de la capacidad para evaluar los efectos y la contribución de las políticas comerciales, coincidió con el requerimiento de los Programas de Trabajo del Sistema de la CEPAL de evaluar adecuadamente los efectos directos e indirectos de los acuerdos comerciales intergubernamentales, y de servir de apoyo para el fortalecimiento de las instituciones en las negociaciones y la implementación de los acuerdos³².

90. Finalmente, la labor del **componente 5** también presentó conformidad con las líneas estratégicas del trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL y, en particular, con lo indicado en el área temática 10.3, en que se establece que el ILPES tiene el mandato de ocuparse de la capacitación relativa a la planificación del desarrollo y la administración pública³³. Las actividades desarrolladas también responden a los lineamientos propios del ILPES según lo indicado en la XIII Reunión del Consejo Regional de Planificación celebrada en 2007³⁴.

91. Hallazgo 6. Los objetivos planteados en todos los componentes del Programa se alinearon firmemente con las estrategias oficiales del donante.

92. En el caso del **componente 1** también cabe señalar que, más allá de la presencia destacada de los asuntos de género en los planes directores de la Cooperación Española³⁵, esta priorización formal está respaldada por una sólida y muy extensa reputación en la región en la materia³⁶, así como por un compromiso explícito de la dirección de la AECID y de la SGCID con este tema.

93. En lo referente al **componente de política fiscal**, las temáticas abordadas y sus objetivos también respondieron a las prioridades de la Cooperación Española durante el período considerado. El apoyo a las políticas fiscales progresivas y a las políticas redistributivas es una de las acciones previstas en el sector de intervención de gobernabilidad democrática, que constituye una de las prioridades sectoriales de la política para el desarrollo del Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. El crecimiento económico para la reducción de la pobreza es otra de las prioridades sectoriales del Plan, respecto de la cual se establece que se requerirán políticas públicas (en especial, políticas fiscales y de protección social) orientadas a apoyar una redistribución equitativa de los beneficios del crecimiento. Una de las líneas de actuación propuestas en este sentido es la concertación de acuerdos fiscales³⁷.

³¹ Subprograma 5: Transversalización de la perspectiva de género en el desarrollo regional, Proyecto de Programa de Trabajo del Sistema de la CEPAL 2010-2011.

³² Particularmente en el caso del Subprograma 1: Inserción en la economía mundial, integración y cooperación regional, incluido en el Proyecto de Programa de Trabajo del Sistema de la CEPAL 2010-2011 y en el Proyecto de Programa de Trabajo del Sistema de la CEPAL 2012-2013.

³³ Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, página 82.

³⁴ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Informe de actividades del ILPES, 2008-2013: Fortalecimiento de las capacidades en la gestión pública y la planificación para el desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe (LC/L.3688(CRP.14/3)) [en línea], 14 de noviembre de 2013, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), página 4 http://www.cepal.org/crp-ilpes/noticias/documentosdetrabajo/0/51580/2013-850_CRP.14_Informe_actividades_ILPES-ESP-WEB.pdf.

³⁵ Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 [en línea], Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España, octubre de 2009, página 119 http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/lineasmaestras09-12_Es.pdf.

³⁶ Género y Desarrollo, 25 años de la Cooperación Española, 2014.

³⁷ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España, Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, págs. 127, 155 y 156.

94. La labor del componente de política fiscal también fue acorde con los lineamientos de la Cooperación Española durante 2013, su último año de ejecución. Una de las líneas de trabajo del Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 es el fortalecimiento de la estructura y los sistemas de gestión del sector público. En el Plan se propone trabajar sobre todo en aquellas áreas con mayor impacto en la inclusión y la cohesión social, como las políticas fiscales y las presupuestarias, y se sugieren líneas de acción asociadas con la política fiscal redistributiva³⁸.

95. En los objetivos y los enfoques del **componente 3** también se observó conformidad con las prioridades de la Cooperación Española establecidas en los planes directores. La sostenibilidad ambiental, la lucha contra el cambio climático y el hábitat constituyeron una de las prioridades sectoriales del Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. En concreto, la labor realizada en el marco de este componente estuvo alineada con el fortalecimiento de las instituciones con competencias en materia de medio ambiente en los niveles nacional, regional y local, que constituye una de las líneas de acción propuestas en el Plan Director. Las actividades desarrolladas también se alinearon con lo establecido en el actual Plan Director, uno de cuyos principios es la sostenibilidad ambiental, que además constituye una prioridad sectorial. La labor desplegada en el marco del componente estuvo estrechamente vinculada con las líneas de trabajo propuestas en el Plan Director, como, por ejemplo, la promoción de las energías renovables y de la eficiencia energética³⁹.

96. El trabajo realizado en el marco del **componente 4**, por su parte, estuvo plenamente alineado con la visión de la Cooperación Española de utilizar el comercio como motor del crecimiento económico y de la reducción de la pobreza. De hecho, el comercio, la pobreza y la inclusión son el eje de los principales mensajes de la DCII. El reforzamiento de las capacidades de los países socios en las negociaciones comerciales constituye una de las líneas de actuación propuestas bajo el Objetivo específico 4 del Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Durante el último año de ejecución, la labor del componente siguió alineada con la programación española, en que se incluye, en el período comprendido de 2013 a 2016, el impulso de la integración de sus países socios en la economía internacional a través del aumento de las capacidades de negociación, la promoción de las capacidades exportadoras, las cadenas de valor y los procesos de integración económica Sur-Sur. Todos estos son aspectos cubiertos por el componente 4⁴⁰.

97. El **componente 5** es quizá aquel en que se observa una alineación menos clara con las prioridades del donante. En el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 no se hace referencia de manera explícita al fortalecimiento de las instituciones públicas como un lineamiento estratégico. Sin embargo, en la línea sectorial 7.2.2. relativa a la promoción de los derechos humanos y la gobernabilidad democrática, sí se explicita que una de las prioridades del Plan Director consiste en la promoción del desarrollo institucional y la mejora de las capacidades⁴¹.

³⁸ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España, Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, págs. 36 y 43.

³⁹ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España, Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, página 159, y Plan Director la Cooperación Española 2013-2016, págs. 50 y 51.

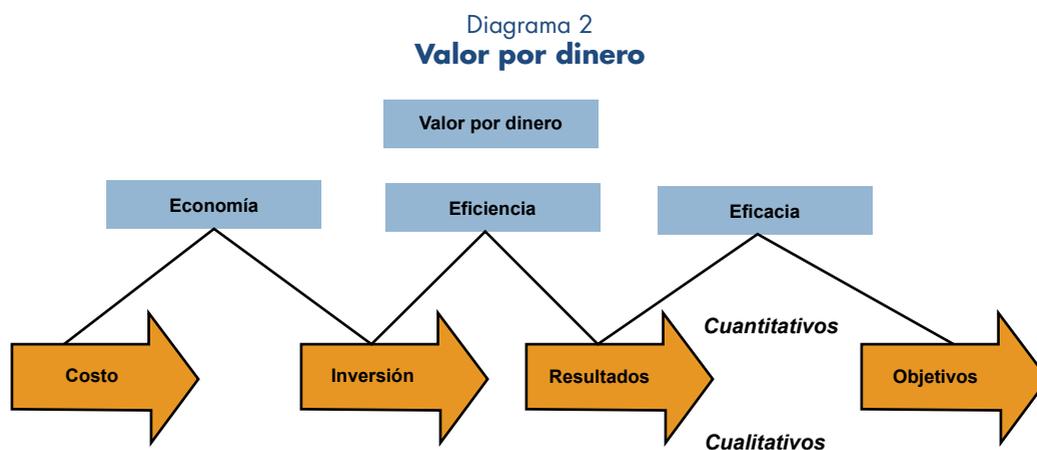
⁴⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España, Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, página 156, y Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, página 42.

⁴¹ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España, Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, página 118.

IV. EFICIENCIA

98. **Hallazgo 7. Sobre la base de los excelentes resultados del Programa, de la baja inversión relativa por año y componente, y del alto nivel de ejecución presupuestaria (cercano al 100% en todos los componentes), puede concluirse que el grado de eficiencia del Programa fue alto. Desafortunadamente no es posible hacer una valoración más contundente debido a las limitaciones del sistema de registros financieros, que se detallan a continuación.**

99. En primer lugar, la planificación presupuestaria y los informes financieros disponibles no resultaron comparables. En el presente Programa, la planificación presupuestaria se realizó a través de planes operativos organizados por actividades, a las que se asignaron montos presupuestarios siguiendo, en gran medida, las líneas de gasto utilizadas por la CEPAL. Sin embargo, en los informes financieros no se brinda información por actividad o por producto. Por consiguiente, se tiene información sobre el presupuesto establecido, por ejemplo, para “2 seminarios sobre el vínculo entre el comercio, la cooperación y el desarrollo sostenible”⁴², pero no es posible contrastar el dato con el monto que se invirtió en tal actividad, ni con su impacto. En consecuencia, no es posible analizar el valor por dinero (*value for money*), concepto en que se engloban las tres “e”: la economía (la minimización de costos), la eficiencia (la relación entre la inversión y los resultados) y la eficacia (hasta qué punto se han alcanzado los objetivos previstos) (véase el diagrama 2)⁴³.



Fuente: Elaboración propia.

100. En segundo lugar, tampoco fue posible discernir, para cada actividad realizada, qué parte de los fondos fue provista por la AECID y qué parte fue provista por la CEPAL o por otros donantes (con excepción de los cursos del ILPES, en cuyo caso se pudo hacer una valoración aproximada sobre la base de testimonios). Esto, además de dificultar el análisis del valor por dinero, no permite distinguir las actividades de las cuales se puede esperar más por su alto costo, como AECID, de aquellas en que el grado de exigencia en cuanto a la rendición de cuentas es menor.

101. En tercer lugar, en los informes financieros anuales no se incluye el dato que señala el monto de los fondos que se han ejecutado en cada uno de los años considerados. Por ejemplo, en el informe financiero de marzo de 2013 se presentan dos grupos de análisis relativos a los componentes 2, 3, 4 y 5, en que se mezclan los gastos de los años 2011, 2012 y 2013. Consecuentemente, en la planificación financiera del Programa no se dispuso de instrumentos de seguimiento objetivos que permitieran valorar los ritmos de

⁴² Plan operativo 2012, componente 4, línea 47.

⁴³ E. Otero, “Valor por dinero: Alternativas para medir la eficiencia, eficacia y economía en programas de cooperación al desarrollo”, Comunicación para la VI Conferencia Bienal de la Sociedad Española de Evaluación, 2011.

ejecución de las Divisiones, que no solo estaban ejecutando las actividades de este Programa sino muchas más. En otras palabras, la capacidad de absorción no pudo utilizarse como un indicador de gestión para tomar decisiones que se tradujeran en la optimización del uso de los recursos del Programa.

102. Es importante puntualizar que calcular costos por resultado en programas complejos de incidencia política no es una tarea fácil. Por ejemplo, es difícil conceptualizar la relación entre los resultados y la inversión en un programa de tres años de duración que forma parte de una estrategia institucional más amplia, o reflejar la contribución parcial de los componentes financiados por la AECID a una intervención compuesta por muchos más actores y que, por consiguiente, cuenta con más fuentes de financiación.

103. Sin embargo, pese a la dificultad y la complejidad que entrañan estos ejercicios, muchas voces han expresado durante el curso de la evaluación la necesidad de visibilizar en forma funcional y transparente cómo se gastan los fondos, de manera que pueda analizarse qué cambios se están logrando y qué resultados se están obteniendo. De este modo podría valorarse si los niveles de inversión son satisfactorios o si debería (re)considerarse la manera de invertir los fondos (que podrían destinarse a otros tipos de actividades más efectivas, por ejemplo).

104. Hallazgo 8. Una vez aprobados los presupuestos, los fondos se ejecutaron de manera flexible sin seguirse una planificación estricta, sino sobre la base de una TdC implícita, lo que ha repercutido positivamente en los resultados del Programa. De hecho, la ejecución del Programa se desarrolló sin mayores obstáculos en la mayoría de los componentes, y las redistribuciones y los ajustes realizados en los montos presupuestados permitieron un buen uso de los recursos.

105. Durante la evaluación se elaboraron cuadros por componente a fin de comparar los montos presupuestados en los planes operativos con los montos ejecutados organizados por líneas presupuestarias. Como resultado de este análisis se evidencia que hay desviaciones significativas entre lo que se planeó gastar en cada línea y lo que finalmente se imputó. Sin embargo, pese a estas variaciones, los planes operativos no se revisaron durante la implementación del Programa.

106. Como resultado de la comparación se observa que, una vez aprobados los fondos, las Divisiones tuvieron libertad para planificar los gastos. En el cuadro 8 se ilustra este hallazgo en lo que respecta al **componente 3** sobre sostenibilidad ambiental, considerado como ejemplo. Como se observa en el citado cuadro 8, en todas las líneas presupuestarias (excepto la relativa a los consultores internacionales) se presentan unas variaciones muy considerables entre los montos presupuestados y los ejecutados. Esta desviación se distingue en los cinco componentes (véase el anexo 9).

Cuadro 8
Cuadro de ejecución del componente 3
(En dólares)

Componente 3: Sostenibilidad ambiental	Monto presupuestado	Monto ejecutado	Porcentajes de ejecución
Consultores internacionales	167 000	157 481	94
Personal administrativo	53 500	91 397	171
Viajes	152 000	80 026	53
Consultores nacionales	88 000	147 814	168
Expertos	31 000		0
Formación de grupo y reuniones	45 000	92 798	206
Publicaciones	36 000	17 081	47
Diversos conceptos	27 500	5 317	19
Administración CEPAL (13%)	0	76 949	0
Intereses + cambio	77 454	0	0
Total componente 3	677 454	668 863	99

Fuente: Elaboración propia.

107. Además de las variaciones identificadas en las líneas presupuestarias, también se registraron algunas variaciones destacadas entre lo que se planificó en los planes operativos y lo que se comunicó en el *Informe final de evaluación*. En el caso del **componente 1** de igualdad de género, las desviaciones más relevantes tuvieron que ver con la magnitud de las actividades realizadas, que en varios casos sobrepasaron los objetivos establecidos en la formulación original. De igual manera, para un bloque importante de actividades relativas a la participación en reuniones de alto nivel no se encontró cabida clara en el marco de los resultados esperados del componente tal como se habían diseñado, y, de hecho, se hizo referencia a esas actividades en un capítulo aparte del *Informe final de evaluación*⁴⁴. Sin embargo, la implementación de dichas actividades tuvo un papel fundamental en la consecución de resultados, tal como se describe en el capítulo sobre eficacia.

108. Por otra parte, en el **componente 5** se impartieron cursos sobre temáticas no planeadas. En concreto, tres de los cursos dictados no correspondieron exactamente a ninguna de las nueve temáticas contempladas en el documento de programa. Cabe destacar que dos de los cursos no planificados, uno sobre gobierno digital y otro sobre gestión pública y transformación del Estado, formaron parte de los que obtuvieron las mejores valoraciones de los participantes, según los resultados de la encuesta en línea.

109. En los componentes 2 y 4 también se dieron variaciones, aunque no fueron significativas. Por ejemplo, en el caso del **componente 2** se cancelaron cuatro estudios de caso que se preveía realizar con la Universidad de Tulane, que fueron sustituidos por cuatro investigaciones en que se mantuvo la alineación con los objetivos del Programa⁴⁵. En el caso del **componente 4** también se dieron adaptaciones, realizadas con el fin de ajustarse a la demanda de los países (por ejemplo, los talleres solicitados por seis países, mediante los que se abarcó un total de 250 funcionarios públicos).

110. Este grado de flexibilidad, que se da también con el Fondo España-Sistema de la Integración Centroamericana (Fondo España-SICA), es uno de los elementos de la Cooperación Española que se valora mucho en la región, y que está ligado a dos aspectos: en primer lugar, al hecho de que la programación plurianual permite la realización de ajustes y de adaptaciones importantes de las actividades; en segundo lugar, al papel de la coordinadora del Programa (equivalente al de la asesora principal del Fondo España-SICA), que permite tales cambios siempre que estén justificados, no afecten los resultados esperados y permitan mantener la coherencia y la pertinencia de las acciones.

111. Una mención aparte merece el **componente 5**, en cuyo caso los ajustes de financiación y de las prioridades geográficas establecidos por el donante en 2011 y 2012 tuvieron ciertas consecuencias. Por una parte, se redujo la duración de **tres de los cursos** de dos semanas a una semana, y esto se tradujo en un menor nivel de logro del objetivo del Programa, ya que la reducción del tiempo asignado a dichos cursos para la transmisión del conocimiento no solo supuso una reducción temática, sino también una reestructuración del equilibrio entre la teoría y la práctica, entre la lógica y el peso de los distintos temas, así como un rediseño de las herramientas pedagógicas.

112. Por otra parte, los ajustes de la financiación también se tradujeron en la disminución del número de plazas ofrecidas en algunos cursos dictados en 2012, y en la reducción de la cuantía de algunas becas de estadía, por lo que en esos casos los participantes tuvieron que hacerse cargo de algunos de los gastos, como el alojamiento y la manutención. El hecho de que un curso planificado para beneficiar un total de 30 alumnos se impartiera finalmente a un número considerablemente menor de personas afectó la eficiencia de los cursos.

113. Hallazgo 9. El desempeño de la Unidad de Coordinación y, en particular, de la coordinadora de Programa, es percibido de manera unánime por la CEPAL, la AECID e incluso por los actores externos como muy satisfactorio y de alto valor añadido. Sin embargo, la dotación de recursos humanos de la Unidad de gestión no es adecuada para desarrollar el

⁴⁴ Informe final de evaluación, págs. 16-21 [en línea] http://www.cepal.org/dppo/noticias/paginas/4/37534/INFORME_FINAL_CEPAL_AECID_21052013.pdf.

⁴⁵ Programa de Cooperación CEPAL/AECID 2010-2012. Informe de avance [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35371/S1200203_es.pdf?sequence=1.

amplio abanico de funciones que tiene asignadas⁴⁶. Además, hay cuestiones relativas a la coordinación entre dicha Unidad y la AECID para las que no se dispone de un protocolo claro.

114. El buen desempeño se explica por varios factores. Entre los principales se encuentran el alto grado de profesionalismo de la coordinadora y su excelente comprensión de los procesos institucionales y políticos que rigen las estrategias y las teorías del cambio en contextos de incidencia en la política pública. Esta comprensión, una buena capacidad de diálogo y la posibilidad de operar con programación financiera plurianual se añadieron a los factores que han facilitado una ejecución flexible, coherente y con buenos resultados.

115. No se trata, pues, de un problema de aptitudes, sino de un desajuste entre la carga de trabajo y el personal asignado. Este desajuste se traduce en que las funciones más estratégicas acaban siendo relegadas para priorizar las tareas vinculadas con la ejecución. Dichas funciones estratégicas se relacionan con la generación de sinergias entre instituciones y con los programas bilaterales de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC), y también comprenden todo el abanico de acciones relacionadas con la visibilidad, el posicionamiento estratégico y el aprovechamiento del Programa por parte de la Cooperación Española. Dados los buenos resultados del Programa y en vista de los costos mencionados más adelante en la sección VII.3 sobre el aprovechamiento institucional de estos resultados, se considera que la contratación de al menos una persona más, de perfil técnico, estaría plenamente justificada en términos de la relación costo-eficacia de la inversión.

116. Estos desajustes entre la carga de trabajo y el personal disponible también se hacen evidentes cuando la Unidad de Coordinación se compara con otras estructuras relativamente similares. Este es el caso de otros programas de cooperación con presencia permanente en la CEPAL: la Cooperación Alemana y la Cooperación Francesa. Si bien estos casos no permiten una plena comparación debido a que las modalidades de gestión varían en algunos aspectos⁴⁷, cuando se comparan aquellas características que sí son similares los resultados de la comparación permiten concluir que la dotación de personal en el caso del Programa es insuficiente.

117. Por ejemplo, en la GIZ se dispone de tres personas por año para gestionar un programa similar en cuanto a la naturaleza de las actividades y los componentes, que además se relaciona con un número similar de Divisiones⁴⁸. Por otro lado, en el Programa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia se dispone de una persona plenamente dedicada a coordinar un número de actividades considerablemente menor que las comprendidas en el Programa aquí evaluado⁴⁹. El modelo de la colaboración entre la CEPAL y la AECID se parece más al alemán (con excepción de lo que refiere al seguimiento), pero tiene la dotación de personal del francés. En el caso del Fondo España-SICA, las funciones descritas anteriormente (la interlocución institucional, el seguimiento técnico y la visibilización, entre otras) se reparten entre tres personas⁵⁰.

118. La falta de un protocolo claro de coordinación con la AECID afecta la labor de la Unidad de Coordinación sobre todo cuando esta tiene que comunicar eventos, o cuando actúa como canal de comunicación entre, por un lado, la CEPAL y, por el otro, las divisiones y los departamentos de la Agencia (la Dirección de Cooperación con América Latina y El Caribe, el Departamento de Cooperación Sectorial, el Departamento de Cooperación Multilateral, o las OTC). No hay un protocolo claro respecto de a quién contactar y en qué casos. En el caso del área de género, la articulación es más fácil y fluida, ya que existe una representación sectorial concreta en la AECID sobre este tema y se dispone de una articulación formal que llega hasta las OTC mediante la red de expertas en género y desarrollo⁵¹. Como resultado de los lazos políticos y del compromiso personal más allá

⁴⁶ Sin ser este un detalle exhaustivo, entre dichas funciones se incluyen las tareas de seguimiento de la ejecución; el monitoreo de las actividades; el apoyo técnico a la planificación, la implementación y la evaluación; el enlace entre ambas instituciones; el fomento de la visibilidad del Programa y del donante; la gestión del sitio web, y la contribución a la gestión del conocimiento generado.

⁴⁷ La oficina de la GIZ en la CEPAL trabaja sobre la base de contratos financieros y no de subvenciones, como la AECID, y realiza el monitoreo financiero detallado (la gestión contable, en cambio, la hace la DPPO). En el caso de la Cooperación Francesa, el perfil del responsable es el de experto temático más que el de gestor de programa.

⁴⁸ El nuevo Programa GIZ-CEPAL 2014-2016 presenta parámetros similares a los del Programa evaluado: por ejemplo, cubre cinco temas (cinco Divisiones) con 4.000.000 de dólares y tres personas por año.

⁴⁹ Los montos oscilan en alrededor de los 100.000 euros anuales y se destinan a actividades puntuales.

⁵⁰ Un asesor principal, una gerente administrativa y una responsable de comunicación.

⁵¹ Como se menciona más adelante en nota al pie, también existe una red de medio ambiente y cambio climático. Sin embargo, no se encontraron indicios de que dicha red hubiera tenido interacción con el Programa.

del institucional, propios de las redes informales de activismo (véase el hallazgo 10), también se promueven canales de comunicación directos y fluidos.

119. Hallazgo 10. En el marco del Programa se establecieron sinergias tanto con actores externos como con otros proyectos. Estos vínculos se generaron mediante alianzas y redes formales e informales, y contribuyeron a la maximización del uso de los recursos y de la magnitud de los resultados obtenidos.

120. Un caso particularmente relevante, debido a la variedad de actores con que se establecieron vínculos y por su modus operandi, fue el de la labor de la DAG en el **componente 1**, que con frecuencia se ha erigido como un elemento articulador entre los entes gubernamentales, las organizaciones internacionales, la academia y la sociedad civil, y ha logrado promover la confianza y establecer lazos políticos a través de redes formales e informales que permitieron multiplicar los recursos. Prácticamente la totalidad del trabajo realizado en el marco de este componente se ha articulado a través de la red de activistas feministas y del movimiento de mujeres de América Latina y el Caribe. Por ejemplo, en la mayoría de los casos la producción de evidencias se nutre (y, por lo tanto, alza las voces) de expertas que, además de tener sólidas competencias técnicas, también son reconocidas como parte de la red de activistas de género de América Latina.

121. Es significativo que muchas de las personas consultadas se refirieran a estas redes, establecidas (casi siempre) entre mujeres, como “tejidos o constelaciones”. Estas imágenes poéticas e informales ponen de manifiesto el carácter orgánico de las alianzas que, no obstante, tienen un peso importantísimo en el avance de las transformaciones. La DAG se sitúa dentro de estas constelaciones como un elemento que aporta la legitimidad de la CEPAL, su capacidad para tecnificar los discursos y su poder de convocatoria. Más allá de estas constelaciones informales de alianzas, la DAG también ha trabajado mediante el establecimiento de acuerdos específicos con otras organizaciones relevantes. Cabe citar, por ejemplo, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), con la cual la CEPAL tiene un convenio en vigencia desde 2004 por el que se regulan las articulaciones entre ambas organizaciones en lo relativo a varias materias relacionadas con asuntos de género. También cabe mencionar las articulaciones establecidas con las agencias de las Naciones Unidas en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

122. El grado de sinergia y de complementariedad del **componente 2** con actores externos también fue considerablemente alto, y ello es consecuencia directa de la naturaleza inclusiva de la CEPAL, intrínseca a su TdC. El posicionamiento de temáticas en la agenda regional y la potenciación de los espacios de diálogo son parte de la estrategia de la CEPAL, que recurre a su poder de convocatoria y sus alianzas para lanzar eventos plurales y de alcance⁵². La coordinación de acciones con otras organizaciones en el marco del Programa se ha dado porque la CEPAL interacciona con una multiplicidad de actores en forma habitual⁵³. Como se señala en el *Informe final de evaluación*, se organizaron actividades conjuntas con la GIZ, con el programa EUROsociAL de la Unión Europea y también con la SEGIB.

123. No obstante, cabe señalar que la generación de complementariedades en el marco de este componente correspondió a la CEPAL, pero no así a la AECID. Por ejemplo, podrían haber sido mayores las sinergias entre la AECID y el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) de España. En el Instituto se colabora regularmente con la CEPAL en la realización de estudios y asistencias técnicas, y a su vez se lleva adelante un programa de colaboración con la AECID desarrollado en el marco del PIFTE, sobre la base del cual se trabaja regularmente con las OTC de la región⁵⁴. Así, como resultado de la interlocución entre el IEF y la AECID desde el inicio de los programas se incrementarían las posibilidades de lograr complementariedad y sinergias.

⁵² Esto siempre se realiza con base en la consideración de que los grupos meta con que se trabaja son los funcionarios públicos (con perfil político y técnico), la academia y los expertos fiscales.

⁵³ Un claro ejemplo de lo anterior consiste en la publicación de estadísticas tributarias en América Latina conjuntamente con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, justamente con la intención de ampliar el debate público sobre la política fiscal y dotarlo de más elementos.

⁵⁴ Además, el Instituto también colabora con el Programa para la Cohesión Social en América Latina, EUROsociAL, financiado por la Unión Europea.

124. En el caso del **componente 3**, el grado de sinergia y de complementariedad fue notable, y los vínculos se establecieron en varios niveles: con otros proyectos, con otras organizaciones y con diversos procesos políticos de la región. El trabajo realizado por la DDSAH tuvo una estrecha vinculación, en cuanto a los productos elaborados, con los Proyectos REDD+ y Sendas de Desarrollo Urbano Bajas en Carbono financiado por la GIZ. En la DRNI, el Programa se vinculó con un proyecto ejecutado conjuntamente con el ente autónomo de Puertos del Estado del Ministerio de Fomento de España⁵⁵, de manera que se consiguió un efecto sinérgico de financiamiento compartido: como resultado de la participación del Programa de la AECID, que centró su aporte en cuestiones relativas a políticas de logística y transporte terrestre, se actualizó el proyecto de Puertos del Estado que se centraba en el transporte por agua. Además, parte de los documentos de diagnóstico sobre intermodalidad integrados al Programa fueron financiados por el proyecto de Puertos del Estado.

125. La labor de la DRNI no solo consistió en coordinar sino también en acompañar las reuniones de los ministros de Transporte de los países del Proyecto Mesoamérica y las reuniones del Consejo Sectorial de los Ministros de Transporte de Centroamérica (COMITRAN) bajo un formato de alianza estratégica. Para cumplir esta tarea, la labor de esta División se coordinó con la de organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo de América Latina.

126. También hubo sinergias con la Fundación de los Ferrocarriles Españoles (FFE)⁵⁶, organización que venía colaborando con la DRNI en un marco de trabajo conjunto caracterizado por la coorganización de eventos y la realización recíproca de presentaciones en eventos organizados por ambas instituciones. Cabe destacar que, como resultado de una década de trabajo en la región (a menudo en el marco del PIFTE de la AECID)⁵⁷, la FFE llegó a gestionar una red de 2.800 expertos y profesionales latinoamericanos, y de 300 capacitadores españoles. Después de la reciente desaparición de la Fundación en 2013, este ingente capital social permanece infrautilizado⁵⁸. Tanto la CEPAL como la AECID podrían revertir esta situación fácilmente.

127. Dos sinergias concretas resultan particularmente destacables, con réditos visibles en términos de la relación costo-efecto y del apalancamiento de los recursos de la AECID en materia de visibilidad. La primera fue la financiación a cargo del Programa de la publicación del libro *El financiamiento de la infraestructura: propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial*, elaborado en el marco de un proyecto desarrollado con el Ministerio de Obras Públicas de Chile. Este documento, en que se incluye el logo de la AECID, ha resultado ser una de las publicaciones con más alcance del Programa: de las 30 publicaciones consideradas⁵⁹ en el análisis cibernético, a esta publicación le corresponden el mayor número de descargas (300.889) y el número más alto de visitantes que descargan documentos (9.417), además de ser la cuarta publicación más referenciada en Internet. La segunda se relaciona con el Foro Internacional de Expertos Grupo 11+, en que se optó por un enfoque de formación a distancia basado en la plataforma Moodle, cuya convocatoria se lanzó a través del ILPES. Como resultado de esta acción se registraron 84 personas y 50 de ellas obtuvieron el diploma, cifras estas bastante superiores a las planeadas inicialmente.

128. En el **componente 4**, además de una buena coordinación con otros actores se registró un alto nivel de sinergias prácticas con otros proyectos. Esto se tradujo en un estímulo del uso de los productos (lado de la oferta) y en la generación de solicitudes de asistencia técnica (lado de la demanda). Como se señala el *Informe final de evaluación*, este componente colaboró con multitud de actores en la organización de cursos-taller y en la diseminación de productos. Una vez más, la intensidad de la coordinación con actores externos se asocia a la forma de trabajo de la CEPAL y, en este sentido, es una constante en todos los componentes.

⁵⁵ El proyecto, ya finalizado, se denominó Transporte Sostenible en Iberoamérica.

⁵⁶ Durante el Programa se realizó una actividad conjunta en el marco del PIFTE, el Seminario Desarrollo Portuario Integrado en una Estrategia de Transporte Sostenible.

⁵⁷ La FFE colaboró con el PIFTE hasta el año 2011.

⁵⁸ El personal de la FFE a cargo de esta base fue transferido al Área de de Negocios de Fabricación y Mantenimiento de la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles.

⁵⁹ Se trata de las 30 publicaciones con mayor impacto esperado desde el punto de vista de las Divisiones.

129. En lo que respecta al **componente 4** cabe destacar que mediante su labor se ha buscado producir sinergias que se han traducido en réditos en cuanto a la relación costo-efecto. Los dos manuales sobre la huella de carbono financiados por el Programa se utilizaron como material en una gran cantidad de seminarios-taller del proyecto de la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas “Reforzar las capacidades de los gobiernos y exportadores de alimentos para adaptarse a los requisitos del cambio climático”⁶⁰. Por otro lado, como resultado del proyecto “Hacia una globalización sostenible y equitativa mejorando el acceso a los mercados globales. Comercio justo y acuerdos comerciales”, financiado por la GIZ, se generaron demandas de asistencia técnica que fueron absorbidas por el Programa. Las asistencias técnicas desarrolladas en El Salvador y el Paraguay son algunos ejemplos.

Diagrama 3
Financiación de los cursos de Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social



Fuente: Elaboración propia sobre la base del análisis del equipo de evaluación.

130. Cabe destacar también la relación desarrollada entre el ILPES y el PIFTE en el marco del **componente 5**, que fue complementaria y simbiótica. A continuación se señalan algunas particularidades de esta relación, que han sido relevantes en lo que refiere a la eficiencia de los cursos.

131. La estructura de financiación de cada curso es aproximadamente como se ilustra en el diagrama 3⁶¹. La alianza con el PIFTE, que se manifiesta también (pero no solo) en este arreglo financiero, se considera estratégica. Prueba de ello es que entre mayo y junio de 2011, cuando el gobierno de España retiró los fondos para financiar los cursos a través del PIFTE, la CEPAL y los CFCE se adaptaron en tiempo récord para mantener la programación tal como estaba prevista, y movilizaron recursos extra hasta que el PIFTE pudo restablecer su contribución.

132. Como se ha mencionado en varias oportunidades a lo largo de la descripción de este hallazgo, en el marco del Programa se han coordinado acciones y se han generado sinergias con organismos técnicos especializados de España (Puertos del Estado, el IEF y la FFE). Esta coordinación tuvo lugar mediante las Divisiones de la CEPAL, pero no hubo relación directa entre estas instituciones y la **AECID** en el marco del Programa. Teniendo en cuenta que son organismos técnicos cuya actividad se despliega en áreas específicas

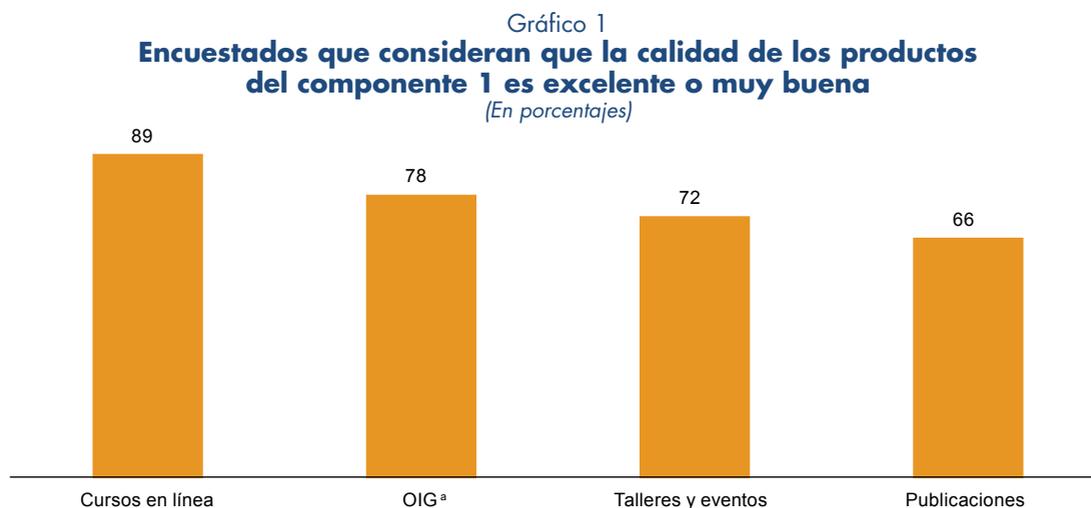
⁶⁰ Otro proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo con que el componente 4 estableció sinergias fue el denominado “Facilitando la integración efectiva de los países de América Latina y el Caribe a la economía global a través de programas de ayuda para el comercio”.

⁶¹ Dada la complejidad del sistema de monitoreo financiero de la CEPAL, se establecieron los porcentajes sobre la base de testimonios y no con base en información presupuestaria.

en que la AECID no dispone de redes de expertos ni de capacidad instalada, una relación directa ofrece posibilidades a las que no se está sacando partido, como, por ejemplo, realizar consultas a dichos organismos sobre las áreas prioritarias y las posibilidades de colaboración en el marco de los Programas CEPAL-AECID⁶².

133. Hallazgo 11. Los usuarios consideraron que las actividades y los productos desarrollados en el marco del Programa fueron de muy alta calidad.

134. En el **componente 1** se consideró mayoritariamente que la calidad de los productos, vinculada con el nivel técnico de sus contenidos y con su elaboración en el momento oportuno, es excelente o muy buena. Como se ilustra en el gráfico 1, una amplia mayoría de las personas que respondieron las encuestas en línea manifestaron que los productos de la DAG fueron de una calidad excelente o muy buena.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de cuestionarios en línea.

* La sigla OIG refiere al Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

135. Si bien a través de las encuestas no se consiguió recoger un número significativo de respuestas para hacer la misma valoración respecto de las asistencias técnicas, mediante las entrevistas en profundidad se observó que la calidad de dichas asistencias fue considerada igualmente alta.

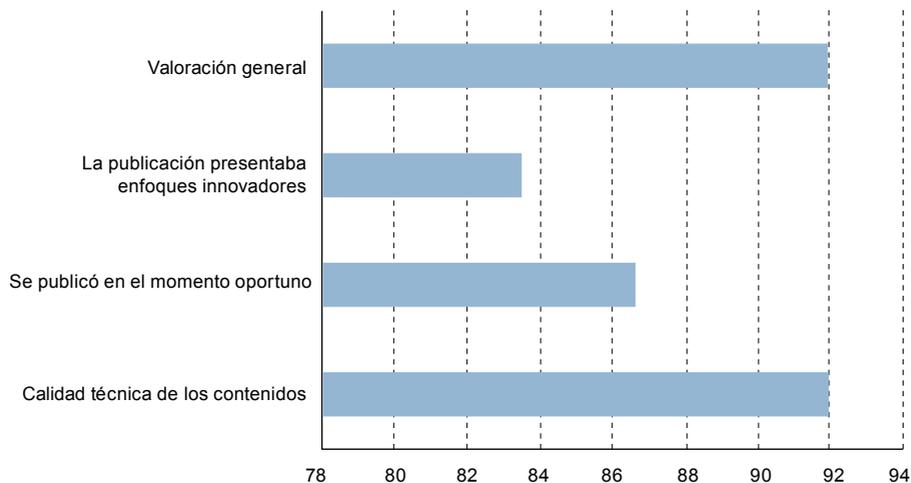


Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de cuestionarios en línea.

⁶² En la actualidad existen varias redes impulsadas desde el Departamento de Cooperación Sectorial de la AECID, relativas a las siguientes cuestiones, entre otras: salud, educación, medio ambiente y cambio climático, género, gobernabilidad, agua y saneamiento, desarrollo rural, seguridad alimentaria y nutrición, y crecimiento económico.

136. Los cursos en línea mejor valorados fueron el curso sobre estadísticas e indicadores de género, de julio de 2012, y el curso sobre políticas públicas de cuidado, de agosto de 2013. Cabe destacar que, si bien este último no se adhirió con claridad a la temática planeada originalmente en el documento de programa⁶³, resultó ser uno de los más apreciados por el alumnado.

Gráfico 3
Encuestados que consideran que la calidad de las publicaciones del componente 2 es alta
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de cuestionarios en línea.

137. Por otra parte, el OIG ha cubierto un nicho de conocimiento que ninguna otra fuente de información aporta. Este se caracteriza por brindar una información legítima, ya que esta proviene de las fuentes oficiales de los países, y que está bien sistematizada. Debido a que cuenta con la marca CEPAL, se incrementan su credibilidad y la percepción sobre su calidad. No obstante, el aspecto mejor valorado del OIG es, con certeza, la posibilidad que se brinda de disponer de datos que pueden compararse entre países. Esta cualidad es particularmente apreciada tanto por los mecanismos para el adelanto de la mujer como por la sociedad civil, por su potencial para contribuir al argumentario de los países.

138. En el **componente 2**, la valoración sobre la calidad de los eventos fue elevada durante la realización de estos y posteriormente a su conclusión. Destacan la calidad técnica como un elemento positivo y la falta de seguimiento adecuado como la principal limitación.

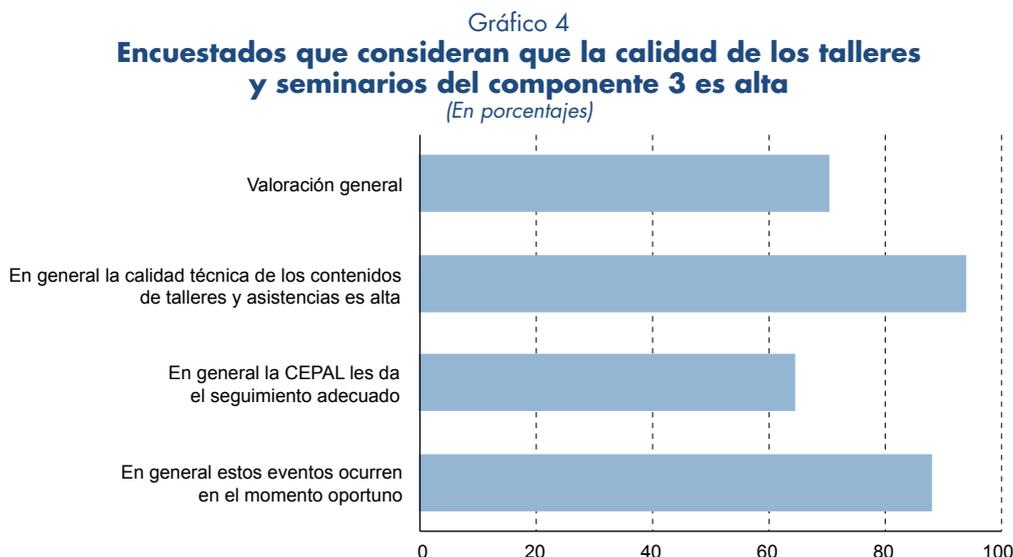
139. En el gráfico 2 se presentan los porcentajes correspondientes a las personas que respondieron la encuesta con las valoraciones más altas posible de varios aspectos relativos a la calidad de los eventos. Los resultados, acordes con los hallazgos resultantes de las entrevistas en profundidad, permiten observar que la calidad técnica fue valorada de manera muy alta por más del 80% de los encuestados. Asimismo, dos terceras partes consideraron que la valoración general de los talleres y eventos fue excelente o muy buena. Es importante destacar la significancia de estas altas tasas de satisfacción, dado que la pregunta fue formulada meses, y en algunos casos años, después de la asistencia a los talleres y eventos. No obstante, los porcentajes de alta satisfacción descendieron en picado, por debajo del 40%, cuando se preguntó si las acciones de seguimiento habían sido las adecuadas.

140. Según los resultados de las entrevistas en profundidad, una de las razones detrás de esta percepción es que, en la mayoría de los casos, las personas que participan en eventos de la CEPAL lo hacen de manera ocasional. Efectivamente, el 83% de los encuestados afirmaron que su relación con las actividades de la CEPAL en este ámbito era ocasional⁶⁴.

⁶³ "Cursos específicos sobre desarrollo de indicadores del OIG", Documento de Programa, página 20.

⁶⁴ En lo que refiere al resto de los componentes, los respectivos porcentajes son los siguientes: igualdad de género, un 61%;

141. Una opinión recurrente en las entrevistas fue que los eventos del Programa, y de la CEPAL en general, dan lugar a espacios de intercambio de experiencias y conocimiento catárticos entre los profesionales del ámbito fiscal, al mismo tiempo que promueven los intercambios entre países con grados de experiencia dispares.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de cuestionarios en línea.

142. La calidad de las publicaciones desarrolladas en el marco de este componente también fue un aspecto muy bien valorado en las encuestas y las entrevistas. De modo similar a lo que se observa respecto de los eventos, la calidad técnica de los contenidos fue uno de los aspectos más altamente valorados. El 92% de los encuestados consideraron que la calidad técnica es *excelente* o *muy buena*. El énfasis de la CEPAL en garantizar la utilidad de las publicaciones y el riguroso sistema de supervisión de la calidad de estas parecen ser dos de los factores explicativos. El grado de innovación de las publicaciones es el único aspecto al que le corresponden porcentajes de alta valoración ligeramente más bajos, e incluso en ese caso un 83% de los encuestados respondieron que los enfoques fueron *totalmente* o *muy innovadores*.

143. La percepción sobre la calidad de los productos del **componente 3** fue igualmente alta. En el gráfico 4 se muestra el porcentaje de encuestados que en sus respuestas asignaron las puntuaciones máximas a cada uno de los temas. En casi el 90% de los casos la calidad técnica de los cursos y eventos se calificó como excelente o muy buena. Estos porcentajes llegaron al 100% en el caso de la valoración de los seminarios y del curso de formación a distancia, asociados al Foro Internacional de Expertos Grupo 11+ sobre sendas bajas en carbono para el desarrollo de ciudades sostenibles, una acción clave de la DDSAH en este componente⁶⁵.

144. Estos resultados coinciden plenamente con los de las entrevistas en profundidad, en que se valoraron muy positivamente los eventos y el hecho de que fueran oportunos. Una vez más, las valoraciones son menores cuando se considera el seguimiento.

145. En lo que respecta al Foro Internacional de Expertos Grupo 11+, el seguimiento es considerado de manera particular como un elemento limitante. Los resultados de las entrevistas en profundidad realizadas a diez de los expertos participantes permitieron observar que se notó la falta de una evaluación ex-post sobre la implementación de las propuestas, así como de una discusión sobre las dificultades encontradas en que se invitara a participar a las administraciones políticas de cada gobierno local. Hay unanimidad respecto de que la falta de este seguimiento posterior, que se hubiera traducido en un incremento de las posibilidades de adopción efectiva de los enfoques, es uno de los factores que permiten explicar que, en varios de los casos, las transformaciones se limitaran al ámbito personal y no trascendieran al organizacional.

sostenibilidad ambiental, un 73%, y comercio e integración, un 82%, datos que señalan que se trata de un hecho generalizado. La base de datos de participantes creada durante el mapeo de actores de esta evaluación contiene 1.730 entradas y raramente se da que uno de ellos participe en más de una actividad.

⁶⁵ El Foro consistió en dos seminarios y un curso a distancia de cuatro meses de duración en que la carga académica estuvo conformada por los estudios de investigación.

146. Los usuarios de las actividades y los productos del **componente 4** también consideraron, en todos los niveles, que estos fueron de alta calidad. A pesar de las pocas respuestas a los cuestionarios, y del relativamente limitado número de entrevistas, se observa unanimidad en la valoración de la calidad de los seminarios, las publicaciones y las asistencias técnicas⁶⁶. Las numerosas cartas de agradecimiento enviadas por los gobiernos receptores de las asistencias a la DCII así lo corroboran. Debido justamente a la calidad y la utilidad de la evaluación de los posibles impactos de la adhesión plena del Ecuador al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), realizada en abril de 2013, el gobierno solicitó otra evaluación sobre los posibles impactos de un acuerdo con la Unión Europea⁶⁷.

147. En cuanto a los aspectos más mencionados sobre la calidad de los cursos realizados en el marco de este componente, se señaló que fueron muy prácticos, que los materiales y los datos se adaptaron a la realidad del país, que estuvieron bien estructurados, y que incluyeron una amplia gama de participantes. Un elemento muy valorado fue la entrega de las publicaciones, las presentaciones, las bases de datos y las fichas de índices en un lápiz de memoria, pues de este modo se facilitó el uso posterior de los materiales en las instituciones receptoras del curso. Pudo recopilarse poca información sobre el uso de las bases de datos sobre cooperación y comercio, pero cabe destacar que dos tercios de los encuestados que respondieron las preguntas sobre la valoración general de dichas bases las consideraron muy buenas o excelentes.

148. Por último, la valoración que realizó el alumnado sobre la calidad de los cursos del **componente 5** fue muy positiva. El 89% de las personas que respondieron la encuesta en línea manifestaron que la calidad de los cursos fue excelente o muy buena, resultado coherente con lo que se informó sobre este componente en el *Informa final de evaluación* del Programa y con los testimonios de las personas entrevistadas.

149. Los aspectos más valorados en este sentido fueron los siguientes: la calidad de sus docentes, la pertinencia de sus contenidos, la calidad técnica de los materiales, el método didáctico en que se combinó teoría y práctica, el hecho de que tanto los contenidos como los docentes tuvieran una identidad marcadamente regional, la legitimidad de la marca CEPAL, y, muy especialmente, la posibilidad de establecer intercambios con pares en un espacio constructivo e intelectualmente estimulante.

150. Hallazgo 12. Los resultados sobre el alcance de los productos desarrollados por el Programa, entendido como el uso que se hizo de estos y la visibilidad que alcanzaron, son desiguales en los distintos componentes.

151. Durante el curso de la evaluación se recogieron indicios que sugieren que los productos del Programa llegaron a audiencias relevantes si bien no todas las audiencias relevantes conocen o usan los productos. En el caso del **componente 5**, la cobertura regional fue amplia geográficamente y los cursos se caracterizaron por su excelente alcance gracias al proceso de selección de los participantes.

152. Por otra parte, en el caso del **OIG** hay indicios de que se ha convertido en un insumo importante en lo que refiere a la incidencia en políticas públicas, cuya llegada se extiende incluso hasta audiencias no planeadas. En cambio, las capacidades del **OFILAC** en cuanto a su alcance y su visibilidad no parecen estar aprovechándose suficientemente, a pesar de tratarse de un bien público regional.

153. En general, en la propia CEPAL se reconoce que se tiende a poner más esfuerzo en la producción que en la distribución, y aunque las Divisiones están bien informadas sobre cuáles son los progresos que se están consiguiendo en cuanto a las transformaciones logradas en el marco de la TdC, son pocos los datos que en ellas se manejan sobre la medida en que se está haciendo uso de los productos concretos, y sobre quiénes y cómo los usan. A este respecto cabe mencionar que se identificaron casos ilustrativos de personas que en teoría deberían usar los datos del **OIG** y que no los utilizaban (por ejemplo, dentro de los mecanismos para el

⁶⁶ Los valores absolutos correspondientes al total de cuestionarios y de entrevistas, respectivamente, fueron los más bajos. En el caso de las entrevistas, el problema fue la falta de respuesta a las peticiones de reunión. En lo que refiere a las encuestas, la tasa de respuesta no fue la más baja, pero el problema consistió en la población total de contactos accesibles, que ascendió solo a 60 personas, mientras que en el informe final se estima que el número de participantes ascendió a 1.200.

⁶⁷ Carta formal de agradecimiento del 2 de julio de 2013, firmada por el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad.

adelanto de la mujer). Además se identificaron personas con el perfil de usuario del **OFILAC** que no conocían las ventajas ofrecidas por este. También hay casos de personas de alto nivel político preocupadas por la temática de las mujeres indígenas que no conocían la publicación de la DAG sobre este tema, así como casos de personas que por su trabajo en los ministerios de Relaciones Exteriores podrían beneficiarse de las bases de datos sobre cooperación y comercio, pero no las conocen. Asimismo, existen casos de personas que se desempeñan dentro de los gobiernos y claramente podrían beneficiarse del uso de la “Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género”, pero que no la conocían.

154. Como resultado de un análisis pormenorizado del uso del **OIG** se observa, según el estudio cibernético (véase el anexo 8), que el número de visitas se ha mantenido estable (tanto en lo que refiere al número de sesiones, como en lo que respecta al número de usuarios únicos), con un repunte destacado del tráfico en las semanas posteriores a la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe celebrada en Santo Domingo. El número de usuarios durante el período de análisis, comprendido de julio de 2013 a junio de 2014, fue de 21.055 personas, que visitaron una media de cuatro páginas del OIG y permanecieron en la plataforma unos cuatro minutos y medio por sesión.

155. A finales de 2013, un 13% de los usuarios llegaron a la plataforma por búsqueda directa (o sea, escribieron directamente el dominio del OIG en sus barras de Internet o accedieron a través de sus favoritos), mientras que en junio de 2014 esta proporción había subido al 22%, lo que indica un crecimiento considerable de los usuarios habituales. Los usuarios provinieron de toda América Latina más España y los Estados Unidos, y los países que más usaron la plataforma fueron Chile⁶⁸, Colombia y México.

156. Para situar el uso del OIG en perspectiva se plantearon las siguientes preguntas: en qué medida las audiencias que deberían estar usando el OIG lo están usando, y para qué lo utilizan. Para arrojar luz sobre esta pregunta es ilustrativo analizar el dato relativo a quién está hablando del OIG, o sea, qué tipo de instituciones lo referencian. En el diagrama 4 puede observarse que el tipo de instituciones que más hablan del OIG son, primero, las organizaciones de la sociedad civil, seguidas de los medios de comunicación y de la academia, que en principio no constituyeron las audiencias prioritarias de la herramienta. Por otra parte, las organizaciones gubernamentales (las audiencias meta explícitas), en que se incluyen los institutos nacionales de estadística, los mecanismos para el adelanto de la mujer y los ministerios, se ubican en cuarto lugar.

Diagrama 4
¿Quién refiere al Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe?



Fuente: Elaboración propia sobre la base del estudio cibernético.

⁶⁸ Al cruzar el dato con el tipo de institución que usaba la plataforma, se observó que estos usuarios en su mayoría provenían de la propia CEPAL.

157. De hecho, existe un consenso amplio respecto de que los mecanismos para el adelanto de la mujer y los ministerios tienden a usar estadísticas nacionales para informar las políticas públicas, aunque, según testimonios menos generalizados, también se registra cierto uso de los datos del OIG por parte de los mecanismos para el adelanto de la mujer: “El Observatorio ha dado elementos de análisis que han sido retomados por la institución, en cuanto a los indicadores de género” (opinión de representante del mecanismo para el adelanto de la mujer de El Salvador).

158. Sin embargo, el valor indiscutible del OIG, tal como se señala más adelante en la sección V.2.3 sobre las transformaciones de las políticas públicas, es que se ha convertido en un insumo indiscutible para “crear un clima de opinión favorable”⁶⁹, que, como indica María Ángeles Durán, es un requisito indispensable para la creación de políticas públicas y para su éxito. De ahí el nivel de referenciación de las organizaciones de la sociedad civil y de los medios, que son los dos sectores que tradicionalmente buscan incidir en la opinión pública.

“Creo que el Observatorio es la fuente principal en la que el movimiento feminista de la región [...] se apoya técnicamente para respaldar sus estrategias hacia el Estado” (opinión de representante de una organización de la sociedad civil).

159. Los datos del **OFILAC**, por su parte, permiten la comparabilidad y la homogeneización de datos nacionales, un activo escaso en la región que convierte al Observatorio en un bien público muy pertinente. Sin embargo, su alcance es relativamente reducido y su visibilidad en la web es limitada. De las personas que respondieron la encuesta en línea, tan solo un 15% eran usuarias habituales del OFILAC, y la mayoría (91%) de las no usuarias trabajaban en entidades gubernamentales o en organizaciones internacionales, que constituyen justamente el grupo meta del Observatorio⁷⁰.

160. Por otro lado, según los datos del análisis cibernético (véase el anexo 8), el porcentaje de rebote⁷¹ es alto, la duración media por sesión es corta⁷², y el número de páginas por sesión es bajo⁷³. Asimismo, la diferencia entre el número de usuarios y el de visitas, que da una referencia sobre la intensidad de uso, es bastante más baja que en el caso del OIG. Además, el porcentaje de visitantes que llegan a través del navegador también es muy alto, cercano al 80%. Si este dato se combina con el número de páginas por visita puede deducirse que se trata de personas que buscan un dato estadístico o un documento, y que, en términos generales, el uso es muy esporádico.

161. También cabe señalar que en el gráfico de influencia, incluido en el anexo 8, se muestra que el posicionamiento del OFILAC en la web es relativamente pobre debido a que casi la totalidad de los enlaces que apuntan al Observatorio provienen del Programa CEPAL-GIZ o de la propia CEPAL. Solo hay una administración nacional en que se menciona el sitio web del Observatorio⁷⁴, mientras que en el sitio web de este se incluyen los enlaces a todas las administraciones tributarias de la región.

⁶⁹ Transcripción de los comentarios de María Ángeles Durán sobre el informe de la CEPAL Los bonos en la mira.

⁷⁰ Aunque este dato tiene que tomarse con cautela debido a que la muestra que respondió fue muy reducida y podría haber un alto sesgo, cabe subrayar que todas las personas que respondieron habían participado en actividades del componente fiscal.

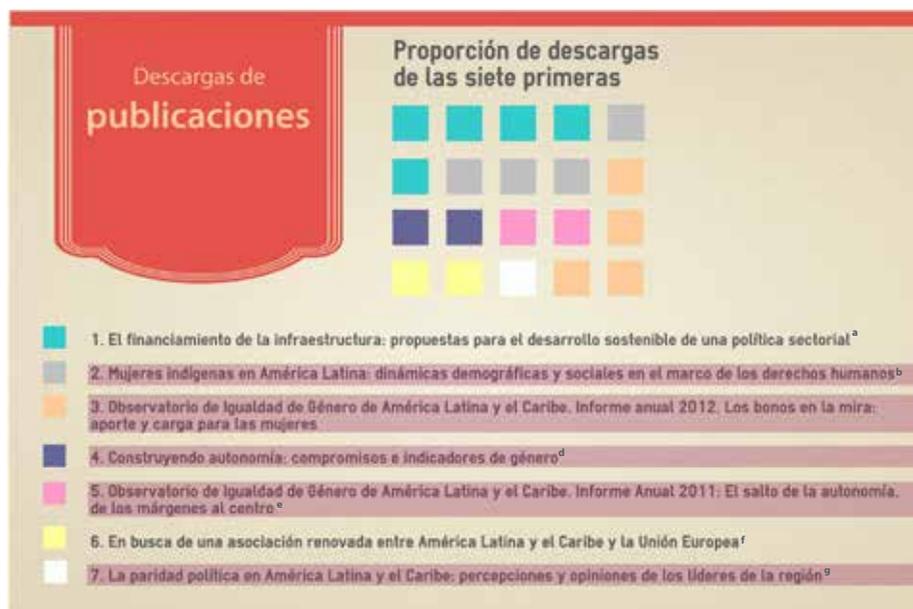
⁷¹ La tasa de rebote es el porcentaje de las visitas realizadas a una sola página, es decir, aquellas visitas en que el usuario abandona el sitio en la página de entrada sin haber interactuado, esto es, sin haber realizado ningún clic. La tasa de rebote de los sitios web que se considera normal oscila del 40% al 50%. Las tasas de rebote superiores al 50% se consideran altas.

⁷² La duración media por sesión es el tiempo promedio expresado en minutos (media aritmética) que un usuario utiliza durante una sesión.

⁷³ La duración media y el número de páginas visitadas por sesión superan la mitad de los valores correspondientes a estas dos variables en el caso del sitio web del OIG y en el caso del sitio web del Programa.

⁷⁴ La Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala.

Diagrama 5
Descarga de publicaciones



Fuente: Elaboración propia sobre la base del estudio cibernético.

^a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), *El financiamiento de la infraestructura: propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial* (LC/G.2505-P), Santiago de Chile, enero de 2012.

^b "Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos", *Documentos de Proyecto*, N° 558 (LC/W.558).

^c Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe anual 2012. Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago de Chile, 2013.

^d "Construyendo autonomía: compromisos e indicadores de género", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 100 (LC/G.2511-P).

^e Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe Anual 2011: El salto de la autonomía, de los márgenes al centro* (LC/W.436), Santiago de Chile, septiembre de 2011.

^f Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea* (LC/L.3369), Santiago de Chile, agosto de 2011.

^g Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "La paridad política en América Latina y el Caribe: percepciones y opiniones de los líderes de la región", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 108 (LC/L.3407), Santiago de Chile, noviembre de 2011.

162. En cuanto al uso de las **publicaciones** producidas por el Programa, cabe destacar que las del componente de **igualdad de género** se caracterizaron por presentar el mayor alcance en comparación con las de otros componentes. Como se ilustra en el diagrama 5, 5 de las 8 publicaciones analizadas en el caso del componente de igualdad de género se encuentran entre las 7 más descargadas del total de 30 publicaciones analizadas. No obstante, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que numerosos testimonios indicaron que las publicaciones de la DAG aún no están llegando a todas las personas relevantes, hecho refrendado por los datos de las encuestas en línea, en que solo un 46% de las personas que respondieron la encuesta consideraron que las publicaciones estaban llegando a audiencias amplias y pertinentes.

163. En el caso de las publicaciones del componente de **política fiscal**, la alta valoración de la calidad de las publicaciones contrasta con la relativa poca visibilidad que estas tienen en la red más allá del sitio web de la CEPAL. El análisis cibernético permite observar que la mayor parte de las referencias a estos documentos en Internet provienen de la propia CEPAL (cerca de un 80%). Asimismo, el canal más utilizado para referirse a estas publicaciones es la web, con muy poca incidencia de los blogs y las redes sociales.

164. A las publicaciones del **componente de sostenibilidad ambiental** corresponden los porcentajes más altos de referenciación en la web y los porcentajes más bajos de referenciación en las redes sociales⁷⁵. Llama especialmente la atención que las publicaciones de la DDSAH sean las únicas que no se referenciaron en ningún blog y que estas se hayan mencionado muy poco en las redes sociales, dado que el grupo de incidencia meta fueron los expertos y profesionales con perfil técnico. De manera similar a lo que ocurre en

⁷⁵ Véase una presentación de los canales de distribución de todas las Divisiones en el anexo 8.

el caso del componente de política fiscal, estas publicaciones gozan de poca visibilidad relativa más allá del sitio web de la CEPAL⁷⁶ en un contexto en que, según lo observado en las entrevistas en profundidad, las opiniones son unánimes en cuanto a la altísima calidad de las publicaciones del componente⁷⁷.

165. El alcance y el grado de visibilización de las publicaciones producidas por el **componente de comercio** en general se ubicaron por debajo de los niveles que podrían esperarse de documentos que son considerados muy pertinentes y de alta calidad⁷⁸.

166. Mención aparte requieren los **cursos del componente 5**, que contaron con 273 participantes (un 58%, hombres) de 18 países de América Latina, aunque se registraron algunas variaciones importantes en lo que respecta a la cobertura de los distintos países.

167. El hecho de que los cursos se impartieran en los cuatro CFCE situados en Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Guatemala y el Uruguay permitió que la capacitación tuviera un alcance regional amplio. Los participantes vinieron prácticamente de la totalidad de América Latina, aunque se registraron algunos desequilibrios en cuanto a la cobertura geográfica. Los países más representados fueron el Perú, con un 13% de participantes, y México, con un 11%, y los menos representados fueron Honduras, Nicaragua y Panamá. Las diferencias en lo que refiere a la cobertura geográfica podrían considerarse normales dado que algunos países de la región tienen más habitantes y más empleados públicos. De cualquier manera, durante la evaluación no se encontraron evidencias de que estas diferencias en cuanto a la cobertura respondieran a motivos estratégicos o geográficos.

168. Como resultado del estricto proceso de selección basado en parámetros como el nivel profesional dentro de la organización, el aval institucional y el nivel de estudios, unido al gran número de postulaciones, se garantizó que las personas que asistieron a los cursos fueran las que más posibilidades tenían de beneficiarse y las que en mayor medida podían incidir en las organizaciones y en las políticas públicas de sus respectivos países.

169. La encuesta en línea arroja resultados sólidos a este respecto. Como se ilustra en el diagrama 6, el 58% de las personas que respondieron la encuesta dicen estar o haber estado en posición de influir políticas públicas, porcentaje significativamente más alto que el obtenido en el resto de los componentes.

Diagrama 6
Percepción de los participantes de los cursos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social sobre su capacidad para influir políticas públicas



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de cuestionarios en línea.

⁷⁶ Menos del 20% de las referencias, aproximadamente, provienen de un sitio web que no sea el sitio web de la CEPAL (si se combinan las publicaciones de la DDSAH y la DRNI) (véase el anexo 8).

⁷⁷ No se presentan los resultados cuantitativos de las encuestas en lo que refiere a las publicaciones porque el número de respuestas fue muy bajo (menos de diez respuestas por publicación) y, por lo tanto, los porcentajes pierden sentido.

⁷⁸ El alcance de las publicaciones del componente 4 se analiza en la sección sobre las transformaciones personales, debido a la alta relación existente entre sus publicaciones, la trasmisión de nuevos conocimientos y los aumentos de la capacidad individual.

V. EFICACIA

170. Este capítulo comprende dos secciones. En la primera se realiza un breve análisis del grado de consecución de los resultados esperados sobre la base de las metas establecidas en el marco lógico del Programa. En la segunda sección se presentan los logros del Programa, clasificados en tres niveles relativos a las transformaciones o los cambios: el nivel individual, el nivel organizacional y el nivel de las políticas públicas. Los tres apartados que componen esta segunda sección complementan la primera, al ampliar el análisis de la eficacia a la luz de los elementos que configuran la TdC.

V.1. Valoración sobre la base del marco de resultados previstos

170. **Hallazgo 13. El grado de consecución de las metas establecidas en el marco lógico varía según el componente. Algunas metas se han superado con creces, otras se consiguieron tal como estaba previsto, otras no se consiguieron, y también hay metas respecto de las que no se dispone de información suficiente. En los casos en que las metas no se lograron, ello no se debió a deficiencias en el desempeño de los componentes, sino a factores externos y al hecho de que en los indicadores se reflejara un nivel de cambio superior al que era razonable esperar dados el marco temporal del Programa y la TdC.**

171. En los casos en que no se lograron las metas, la falta de cumplimiento de estas parece deberse a dos razones. Una está constituida por los factores externos, como en el caso del **componente 4** sobre integración y comercio. La otra radica en el hecho de que los indicadores se formularon con base en un nivel de efecto o de cambio más alto del que era razonable esperar dados el marco temporal del Programa y la naturaleza de los cambios previstos (este sería el caso del **componente de sostenibilidad ambiental**).

172. Además, como se muestra más adelante, la consecución o no de las metas depende de la lectura que se haga de la formulación de los indicadores, que en algunos casos está sujeta a interpretación. En ningún caso las desviaciones parecen deberse a deficiencias del desempeño, y esto queda demostrado en las evidencias y los hallazgos presentados en el resto de este capítulo. Solo hay un caso que podría ser cuestionable, relativo al segundo indicador de **política fiscal**. Dicho esto, parece tratarse más de un problema de visibilidad y comunicación con las audiencias que de un problema de desempeño, debido a que hay evidencias de que la labor del componente ha influido en la formulación de políticas.

173. A continuación se presenta el detalle del estado del logro de los indicadores del marco lógico del Programa, acompañado de un breve análisis relativo a cada uno de los cinco componentes.

Cuadro 9
Marco lógico del componente 1
(En número de políticas y de países)

Resultado esperado 1

Mejorada la capacidad de los países para desarrollar indicadores de género y dar seguimiento a las políticas de igualdad de género en coherencia con los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente en las esferas económica y social, incluidos los enunciados en la Declaración del Milenio, el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, la Campaña del Secretario General Únete para Poner Fin a la Violencia contra las Mujeres, y los consensos regionales, tales como el Consenso de Quito y el Consenso de Brasilia.

Indicadores	Base	Meta	Logro
Número de políticas públicas de igualdad de género desarrolladas por los países	A medir	1 política por país	15 políticas
Número de países que reciben asistencia técnica y capacitación para la aplicación de indicadores de género	0	4 países	23 países

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Documento de Programa.

174. Como se indica en el *Informe final de evaluación* del Programa, en 14 países se promulgaron leyes o políticas públicas relacionadas con la **igualdad de género**, y en 10 de ellos dichas leyes o políticas refirieron a la violencia contra las mujeres. Además de estas iniciativas señaladas en el Informe, en septiembre de 2014 finalmente se reguló la Ley 29700 del Perú, promulgada en junio de 2011, en que se establecen las disposiciones necesarias para “la incorporación de una Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado en las Cuentas Nacionales que complemente la información disponible”⁷⁹. La promulgación de la Ley fue consecuencia de la articulación de fuerzas lideradas por organizaciones nacionales, como la organización no gubernamental Manuela Ramos. Sin embargo, la CEPAL, también a través de las actividades organizadas en el marco de este Programa, contribuyó a este proceso. En concreto fue relevante la asistencia técnica que se brindó al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social en mayo de 2011, en cuyo marco se avanzó precisamente en la propuesta de cálculo de una cuenta satélite.

175. Salvo casos como el de la Ley 29700 del Perú, durante la evaluación no emergieron evidencias que permitieran relacionar de una manera concreta las actividades realizadas en el marco del Programa con la formulación de las nuevas políticas públicas. Sin embargo, el resultado acumulado del trabajo de la DAG, también canalizado a través de este Programa, sí contribuyó al posicionamiento de estas temáticas en la agenda regional, a la apertura de espacios de decisión y diálogo, y al fortalecimiento de las capacidades de personas e instituciones clave, como se analiza más adelante en este capítulo. Se examinará también el modo en que, con la contribución de la DAG, en los países no solo se avanzó en la promulgación de nuevas políticas, sino que además se mejoró la implementación de políticas ya promulgadas y se plantearon propuestas de ley pendientes de ser oficializadas (véanse los ejemplos relativos al Uruguay en el cuadro 16).

176. Con respecto al segundo indicador planteado en este componente, 11 países recibieron capacitación directa a través de asistencias técnicas financiadas por el Programa, aunque no todas estuvieron directamente relacionadas con la aplicación de indicadores de género. Por otra parte, 23 países se beneficiaron de los cursos en línea que, en su mayoría, sí remitían en forma explícita a esta materia.

Cuadro 10
Marco lógico del componente 2
(En número de gobiernos y porcentajes de participantes)

Resultado esperado 2			
Aumento de la capacidad de los encargados de la formulación de políticas en América Latina y el Caribe para diseñar y aplicar políticas fiscales destinadas a promover el crecimiento económico y la inclusión social.			
Indicadores	Base	Meta	Logro
Número de gobiernos que muestran interés en adoptar medidas que estimulen el crecimiento con equidad conforme a las recomendaciones de la CEPAL.	0	3 gobiernos	De 2 a 4 gobiernos
Porcentaje de participantes de los seminarios y talleres que reconocen como muy útil o útil el trabajo de la CEPAL para influir en la formulación de políticas orientadas a reducir la vulnerabilidad económica y social.	0	65%	34%

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Documento de Programa.

177. Las asistencias técnicas realizadas a solicitud de los gobiernos de Guatemala y la República Dominicana constituyen dos casos claros de consecución del primer indicador. Chile y el Uruguay podrían constituir dos casos en que se cumplieron los requisitos para ser informados frente a este mismo indicador, dependiendo de la lectura que se haga. Actualmente, el Gobierno de Chile ha mostrado interés en adoptar medidas de acuerdo con las recomendaciones de **política fiscal** de la CEPAL, aunque esto no se ha traducido aún en ninguna demanda de asistencia técnica. El Uruguay es un ejemplo de un país que sigue mostrando interés en adoptar tales medidas en un contexto en que el seguimiento de la reforma y la posreforma tributarias se realizó mediante seminarios financiados por el Programa⁸⁰. En la última sección de este capítulo (sobre las transformaciones de las políticas públicas) se presentan más detalles relativos a cada uno de estos cuatro casos.

⁷⁹ Congreso de la República del Perú, Ley 29700, junio de 2011.

⁸⁰ Este interés no se originó durante el Programa, pero se mantiene y el Programa contribuyó a ello.

178. En lo que respecta al segundo indicador, los resultados de las encuestas en línea permiten observar que el porcentaje de encuestados que respondieron “sí” o “bastante” a la afirmación “El trabajo desarrollado por CEPAL en materia de política fiscal o gasto social (también a través de las actividades de este Programa) ha incidido en la redacción o promulgación de políticas públicas concretas” fue del 34%, esto es, aproximadamente la mitad del valor meta. Cuando en la formulación de la pregunta se incluyó la contribución de la CEPAL en materia de influencia y posicionamiento de temáticas en las agendas nacionales y regionales, este porcentaje aumentó al 58%⁸¹. Aunque este bajo valor podría deberse al sesgo de la reducida muestra, también podría ser una señal de la presencia de limitaciones relativas al alcance y la visibilidad del trabajo de la CEPAL, dado que hay evidencias claras de que sí se influye y se incide en la formulación de políticas (véase la sección V.2.3 sobre transformaciones de las políticas públicas).

Cuadro 11
Marco lógico del componente 3
(En número de países y porcentajes de lectores)

Resultado esperado 3			
Mayor capacidad de los países de América Latina y el Caribe para integrar criterios de sostenibilidad en las políticas y medidas de desarrollo, sobre todo en relación con la gestión sostenible de los recursos naturales, la prestación de servicios públicos y de infraestructura, los asentamientos humanos, la reducción de riesgos y la adaptación al cambio climático.			
Indicadores	Base	Meta	Logro
Aumento del número de países que adoptan políticas, mecanismos o medidas en las áreas de gestión sostenible de los recursos naturales, prestación de servicios públicos y de infraestructura, los asentamientos humanos, reducción de riesgos y adaptación al cambio climático, conforme a las recomendaciones de la CEPAL.	0	5 países	De 0 a 2 países
Porcentaje de lectores que reconocen haberse beneficiado del análisis y de las recomendaciones de política sobre gestión sostenible de los recursos naturales, prestación de servicios públicos y de infraestructura, los asentamientos humanos, reducción de riesgos y adaptación al cambio climático y desarrollo sostenible que se incluyen en algunas publicaciones.	0	60%	...

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Documento de Programa.

179. En cuanto al componente de **sostenibilidad ambiental**, los tres casos de éxito de implementación de propuestas en que se incorporan recomendaciones de la CEPAL, mencionados más adelante en la sección sobre las transformaciones organizacionales, corresponden a Chile y Colombia. Cabe mencionar que se trata de la adopción de medidas en el nivel municipal, y no en los niveles nacional o regional. Si en el término *adopción* se incluyese la formulación de políticas no aprobadas todavía, el indicador comprendería también a El Salvador, que ha adoptado recomendaciones de la CEPAL en la formulación de su política nacional de movilidad y logística. De modo similar, si se considerase la aplicación de la metodología desarrollada en el Foro Internacional de Expertos Grupo 11+ como la adopción de un mecanismo (aunque la metodología se aplica a los análisis económicos y todavía no se utiliza en el diseño de políticas concretas), deberían incluirse en el valor del indicador dos países más, el Brasil y México⁸². En todo caso, como se menciona en la sección de valoración del diseño, las deficiencias en el logro de esta meta están relacionadas con el hecho de que se utilizó en la evaluación un indicador de final de proceso, mientras que el Programa apoyó una fase intermedia.

180. Desafortunadamente no hay información suficiente para analizar el valor del segundo indicador. En una de las preguntas de la encuesta se solicitó la opinión respecto de si las publicaciones de la CEPAL habían incidido en la redacción o la promulgación de políticas públicas concretas. Lamentablemente solo 5 personas respondieron esa pregunta de las 15 que contestaron la encuesta sobre publicaciones del componente de sostenibilidad ambiental, y aunque todas ellas afirmaron estar de acuerdo o muy de acuerdo, el dato no es utilizable.

⁸¹ La tasa de respuesta fue del 17%. Respondieron 42 participantes de seminarios y talleres de los 254 que se contactaron, esto es, todos aquellos de cuyo correo electrónico se disponía.

⁸² La metodología se aplicó en México D.F., São Paulo y Santiago en el marco del Proyecto REDD+ y Sendas de Desarrollo Bajas en Carbono, correspondiente al período 2012-2014.

Cuadro 12
Marco lógico del componente 4
 (En número de políticas y de instituciones)

Resultado esperado 4			
Fortalecimiento de la capacidad de los interesados regionales para evaluar los efectos y la contribución de las políticas comerciales en otras esferas del desarrollo sostenible, como la convergencia de la productividad, la innovación, la pobreza y el cambio climático.			
Indicadores	Base	Meta	Logro
Aumento del número de países de la región que adoptan políticas, mecanismos y medidas, conforme a las recomendaciones de la CEPAL, para evaluar los efectos y la contribución del comercio en otras esferas del desarrollo sostenible (la convergencia de la productividad, la innovación, la pobreza y el cambio climático, entre otras).	0	3 países	1 país
Aumento del número de instituciones públicas y organizaciones privadas que reconocen haberse beneficiado de los servicios de cooperación técnica de la CEPAL para mejorar su capacidad con relación al comercio y el desarrollo sostenible.	0	5 instituciones en 2 países	Más de 5 instituciones en 5 países

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Documento de Programa.

181. Las asistencias de alto nivel al Gobierno del Ecuador son un claro ejemplo de la utilización de recomendaciones e insumos en la toma de decisiones de **política comercial** de alto nivel con alcance nacional (véase la sección V.2.3 de este capítulo). La principal razón por la que la meta establecida en el indicador no se logró es que las previsiones iniciales relativas al Paraguay y el Uruguay no se consiguieron debido a que las negociaciones del MERCOSUR se estancaron en ambos países.

182. La meta correspondiente al segundo indicador se logró e incluso se superó. En la evaluación se recogió, vía entrevistas o encuestas, el reconocimiento del Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones del Estado Plurinacional de Bolivia; de la Universidad EAFIT y la Dirección de Investigaciones de PROEXPORT de Colombia; del Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador; de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, y del Ministerio de Hacienda del Paraguay, seis instituciones en cinco países.

Cuadro 13
Marco lógico del componente 5
 (En porcentajes de instituciones y de funcionarios)

Resultado esperado 5			
Fortalecidas las capacidades de los funcionarios públicos de los países de América Latina y el Caribe para aumentar la efectividad de la gestión pública, focalizados principalmente en procesos de planificación, coordinación y evaluación, desde una perspectiva tanto nacional como desde la mirada territorial.			
Indicadores	Base	Meta	Logro
Porcentaje de instituciones públicas de América Latina y el Caribe, del total de instituciones a las que pertenecen los participantes en los cursos del ILPES y la AECID, que reconocen haber adoptado medidas para mejorar su gestión pública como consecuencia de la participación de funcionarios de dicha institución en los cursos del ILPES/AECID.	0	30% de instituciones participantes	88% de instituciones participantes
Porcentaje de funcionarios públicos o de organismos privados trabajando en temas públicos, que reconocen haber obtenido mayores resultados aplicando los aprendizajes del curso del ILPES y la AECID en sus decisiones y prácticas de trabajo en las áreas relacionadas con los cursos recibidos de parte del programa ILPES/AECID.	0	70% de funcionarios	...

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Documento de Programa.

183. Durante la evaluación, a través de la encuesta en línea, las entrevistas personales y la revisión documental, pudieron recabarse evidencias sólidas de que los cursos del **ILPES** contribuyeron al fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios participantes y a la mejora de la efectividad de numerosos procesos de gestión pública.

184. Con respecto al primer indicador, un 88% de las personas (no de las instituciones) que respondieron la encuesta en línea declararon haber aplicado el aprendizaje de los cursos en las organizaciones públicas en que trabajaban, para mejorar su gestión.

185. Por otra parte, tanto las personas que respondieron la encuesta como las consultadas por medio de las entrevistas en profundidad dieron ejemplos para ilustrar cómo se concretó la aplicación de este aprendizaje y de qué manera repercutió en sus decisiones y prácticas de trabajo. Sin embargo, no pudo precisarse un porcentaje concreto de instituciones que manifestasen haber obtenido mejores resultados gracias al aprendizaje aplicado.

186. En los siguientes apartados de esta sección se analiza en detalle en qué medida y de qué manera se aplicaron las enseñanzas de los cursos del ILPES, y se incluye una revisión de aquellos factores que obstaculizaron o promovieron la aplicación de lo aprendido.

V.2. Valoración de los resultados sobre la base de la Teoría del Cambio

187. En los tres apartados siguientes se presenta el análisis de las transformaciones generadas por el Programa en el nivel personal, organizativo y de las políticas públicas. Las transformaciones personales son aquellas que se corresponden con el cuadrante inferior derecho de la TdC, esto es, los cambios que se producen en la esfera informal e individual (véase el diagrama 1), mientras que las transformaciones organizacionales y de las políticas tienen lugar en el cuadrante superior izquierdo, que se corresponde con la esfera formal y colectiva.

188. Las transformaciones relativas a la labor del componente 5 se han analizado desde la perspectiva del modelo de Kirkpatrick. La propuesta de este modelo consiste en medir el alcance de la capacitación en cuatro niveles: i) la reacción: hasta qué punto los participantes reaccionan favorablemente a la capacitación; ii) el aprendizaje: hasta qué punto los participantes aprenden los contenidos que se les transmiten; iii) el comportamiento: hasta qué punto los participantes aplican los conocimientos adquiridos en su quehacer laboral, y iv) los resultados: hasta qué punto estos cambios de comportamiento transforman las organizaciones donde los participantes trabajan.

V.2.1. Transformaciones en el nivel individual (dominio individual e informal de la Teoría del Cambio)

189. **Hallazgo 14. Hay evidencias de que el Programa ha contribuido en forma tangible al fortalecimiento de las capacidades técnicas y a fomentar la apertura para incorporar nuevas ideas, actitudes y enfoques. Esta contribución varía de un componente a otro: los aportes en materia de capacidades técnicas son más visibles y tangibles en los componentes de igualdad de género, sostenibilidad ambiental y comercio, y los aportes en materia de nuevas ideas y actitudes son más visibles y tangibles en los componentes de igualdad de género, política fiscal y sostenibilidad ambiental. El nivel de adquisición de nuevas capacidades y actitudes es particularmente alto en el caso del componente 5 sobre capacitación de funcionarios públicos.**

190. En lo que respecta al **componente de igualdad de género**, los datos recolectados durante la evaluación sugieren que las actividades del Programa han contribuido al fortalecimiento de las capacidades técnicas y de los activos profesionales de las personas que han participado en ellas. Un 73% de las personas que respondieron la encuesta señalaron que las actividades del componente contribuyeron a la adquisición de nuevas capacidades técnicas. También son numerosos los testimonios recogidos a este respecto mediante las entrevistas.

191. Esto se ha observado también, de manera más significativa (83%), en lo que respecta a las actividades de capacitación formal, o sea, los cursos en línea: “Los cursos y la asistencia técnica de la CEPAL te hacen especialista en género dentro de la institución y esto es sumamente útil para nosotros profesionalmente. Es subir un peldaño más en cuanto a activos profesionales” (opinión de representante del Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador). El OIG y la consulta de información de las publicaciones también fueron mencionados en varias ocasiones como referencias útiles para los expertos del sector académico a la hora de fundamentar estudios y expandir sus fuentes de evidencias.

192. Además, este componente ha contribuido al logro de transformaciones ideológicas personales, ya sea porque se ha reforzado el compromiso con la igualdad de género o se ha logrado sensibilizar a personas que con anterioridad no eran afines a la temática.

“Recuerdo estar en reuniones y tener la sensación de que ellas [las representantes de los mecanismos para el adelanto de la mujer] enfocaban el tema de la desigualdad y de la situación de la mujer desde una posición de víctima que me parecía muy exagerada. Al tomar el curso entendí perfectamente a lo que se referían y cambió mi manera de verlo” (opinión de representante del Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador).

193. Estas transformaciones ideológicas se han dado en forma relevante en personas que no trabajaban en organizaciones específicas de género y, muy especialmente, en los institutos nacionales de estadística. Las cuatro estrategias usadas por el Programa (las asistencias, la capacitación, los espacios y las evidencias) han contribuido de una manera agregada a que estas personas cambiasen su punto de vista sobre qué significa la incorporación de la perspectiva de género y entendiesen por qué es necesario incorporarla. No obstante, hay que destacar que los cursos en línea fueron la estrategia más mencionada en relación con este tipo de cambios.

194. El factor clave para que esto ocurra es el modo en que se percibe que la CEPAL consigue tecnicificar ciertos puntos de vista, como resultado de lo cual, desde la perspectiva de las contrapartes, se ha dotado a estos argumentos de cierta credibilidad científica: “El enfoque de la CEPAL no era discursivo-ideológico, sino técnico, y eso me atrajo mucho. Al final del proceso me di cuenta [de] que a través de este camino eminentemente técnico había tenido acceso a conocer mi realidad aún más y las realidades de otros, y esto a fin de cuentas acaba modificando tu posición [ideológica-discursiva]” (opinión de representante del Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador).

195. Además de los cursos en línea, la publicación del OIG titulada *Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe. Informe anual 2012: los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres* también ha resultado ser especialmente influyente en este aspecto. Un 82% de las personas que respondieron la encuesta piensan que influyó bastante o significativamente en la capacidad de abrir la mente a otras ideas, lo cual es coherente con el alcance que tuvo la publicación y con las numerosas menciones de esta en el curso de las entrevistas.

196. Por otra parte, las personas aliadas (afines y receptivas a los asuntos de género) destacaron el valor de los espacios de reflexión promovidos por la DAG para afianzar y reforzar su compromiso en materia de género.

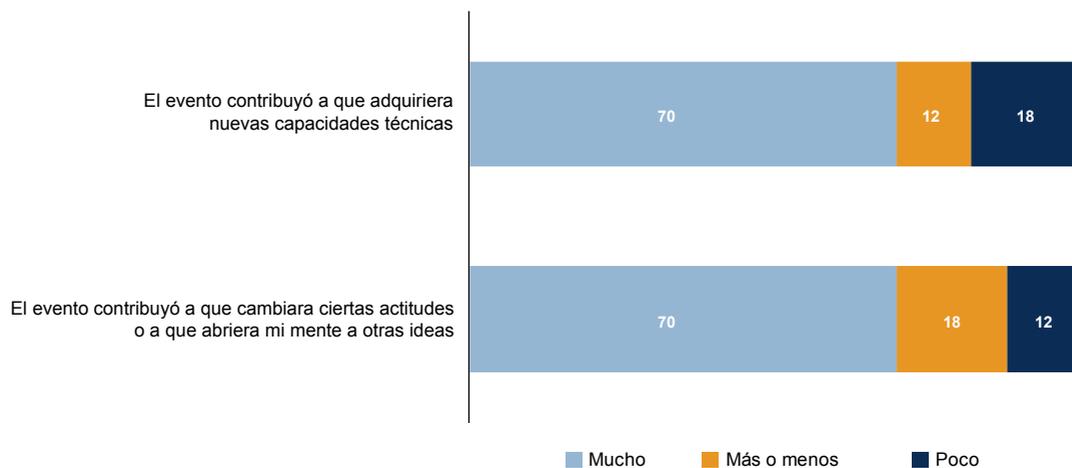
197. En el marco de la labor del **componente de política fiscal** se produjeron transformaciones personales en términos de la apertura de los participantes a nuevas ideas, y aunque también hubo transformaciones en materia de la adquisición de capacidades técnicas, estas fueron menos significativas. Esto último se explica principalmente porque no se incluyó la capacitación formal entre las estrategias de intervención de este componente.

198. Según los resultados de la encuesta, los efectos de los seminarios y los eventos en la apertura a nuevas ideas fueron razonables, pero resultaron menos evidentes en lo que refiere a la adquisición de capacidades técnicas: un 53% de las personas que respondieron consideraron que su participación en los seminarios y los eventos contribuyó mucho a la apertura a nuevas ideas, mientras que solo un 32% consideró que la contribución fue alta en lo que respecta a la adquisición de nuevas capacidades⁸³. Los resultados de las entrevistas en profundidad también permitieron revelar que algunas de las publicaciones surtieron efectos en las personas en cuanto a la apertura a nuevos enfoques y maneras de ver la realidad (con respecto a temas como la relación entre fiscalidad y equidad, o la utilización de la política tributaria como una herramienta de redistribución).

199. Cabe destacar que las transformaciones observadas en el marco de este componente fueron más organizacionales y de política pública que personales. A su vez, como resultado de las entrevistas en profundidad pudo observarse que las transformaciones personales en términos de la apertura a nuevas ideas a menudo se sitúan justamente detrás de las transformaciones organizacionales y de políticas, de acuerdo con lo señalado en la TdC descrita⁸⁴.

200. En el caso del **componente de sostenibilidad ambiental**, según los participantes que respondieron la encuesta fue palpable el efecto de los eventos en la adquisición de capacidades técnicas y, sobre todo, en la apertura a nuevas ideas (véase el gráfico 5).

Gráfico 5
Percepción de los encuestados sobre los cambios personales experimentados luego de participar en los eventos del componente 3
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de cuestionarios en línea.

201. Los resultados de las entrevistas en profundidad permitieron observar que en la mayoría de los casos estas nuevas ideas estaban relacionadas, por un lado, con el concepto de integralidad de las políticas de transporte, infraestructura, logística y movilidad; por el otro, con aprendizajes sobre enfoques sistémicos y herramientas de evaluación del impacto ambiental de las medidas económicas, tecnológicas y de regulación presentadas en el marco del Foro Internacional de Expertos Grupo 11+. Otro aspecto mencionado recurrentemente fue la considerable apertura de la perspectiva que supone conocer lo que se está haciendo en otras ciudades, en otros países y en otras regiones, junto con el análisis de las

⁸³ Los resultados de la encuesta en línea sobre asistencias técnicas no se han tenido en cuenta porque el número de personas que respondieron a las preguntas sobre este tema fue menor que 15.

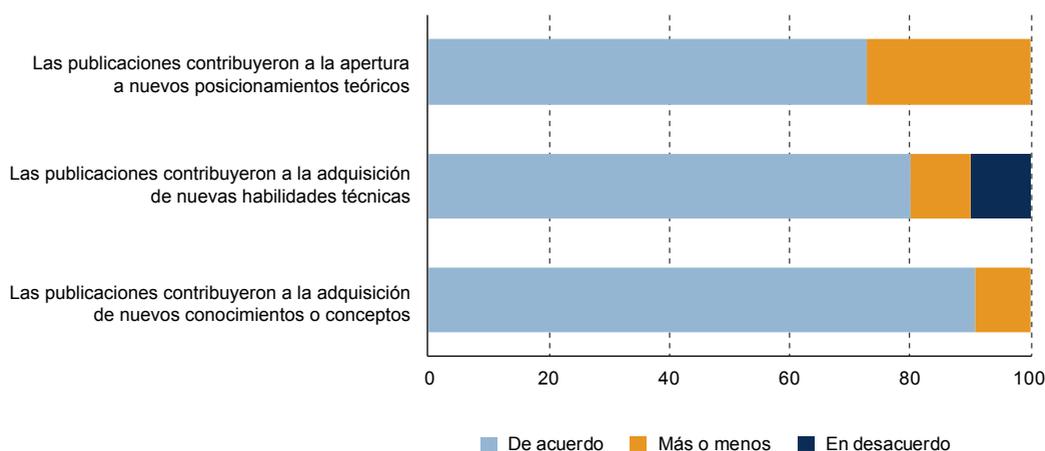
⁸⁴ Las transformaciones organizacionales y en materia de políticas provienen de transformaciones personales previas, que a su vez pueden originarse en nuevas ideas y enfoques, o en la adquisición de nuevas capacidades técnicas. En este caso resultaron de la incorporación de enfoques, más que de la adquisición de capacidades.

prácticas que funcionaron y las que no. Cabe destacar que la decisión de permitir la participación en el Foro de ciudades que no fueran capitales resultó ser una buena decisión en lo que respecta al alcance. Varias de las personas que asistieron al curso ya no se desempeñan en gobiernos locales sino en el sector privado, donde aplican los conceptos y las herramientas de análisis presentados en el Foro Internacional de Expertos.

202. En el **componente de integración y comercio** los talleres de asistencia técnica fueron efectivos a la hora de producir transformaciones de las capacidades individuales. Los resultados tanto de las entrevistas como de las encuestas realizadas en Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y el Paraguay permitieron identificar en forma recurrente a personas que consideraron que habían adquirido nuevas habilidades técnicas, que seguían manteniendo y aplicando. Aunque el limitado tamaño de la muestra no permite hacer mayores generalizaciones, este no deja de ser un indicador, si bien parcial, de buen desempeño.

203. Los participantes de los talleres y seminarios mencionaron dos cuestiones en forma reiterada. En primer lugar señalaron que los eventos fueron de gran ayuda para comprender la realidad regional y permitir la comparación de su país con otros. En el Estado Plurinacional de Bolivia, donde se está cambiando el marco normativo del sector exportador, la posibilidad de conocer lo que se ha hecho en otros países y de poder ofrecer ejemplos de posibles escenarios a las empresas del sector se ha considerado muy valiosa. La segunda cuestión es que utilizar los datos y conceptos de la CEPAL constituye una ayuda para los funcionarios medios a la hora de sustentar puntos de vista técnicos. Esto les da legitimidad y contribuye a la tecnificación de debates que de otro modo serían discusiones de índole política.

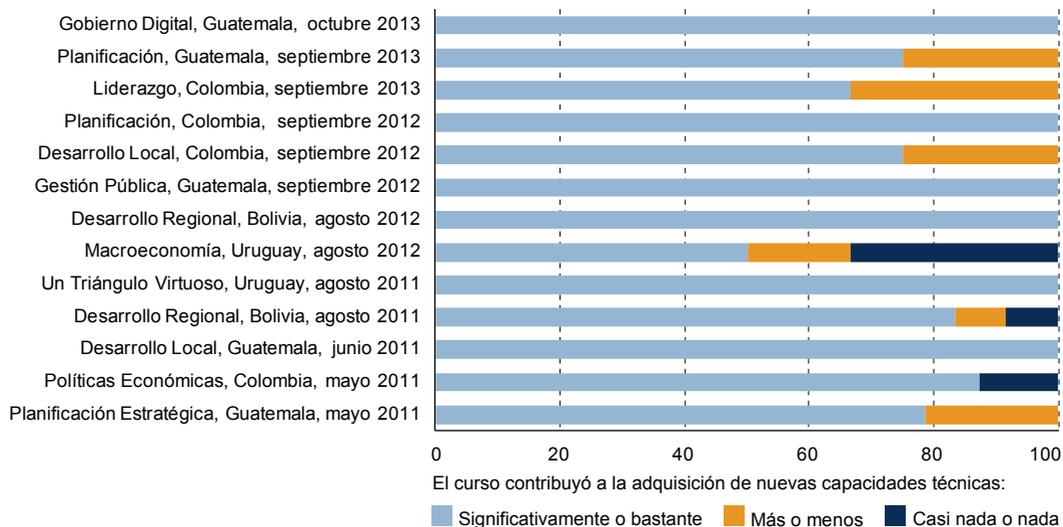
Gráfico 6
Percepción de los encuestados sobre los cambios personales experimentados luego de leer las publicaciones del componente 4
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de cuestionarios en línea.

204. Un elemento peculiar de este componente es que las publicaciones parecen haber influido en los incrementos de capacidad. Fue frecuente el hecho de que los participantes conocieran los trabajos de investigación de la CEPAL debido a la participación en los cursos-taller. En el gráfico 6 se muestra que el 80% de los encuestados consideraron que, mediante la lectura de las publicaciones, habían adquirido nuevos conocimientos o conceptos.

Gráfico 7
Percepción de los encuestados sobre los cambios personales experimentados luego de participar en los cursos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de cuestionarios en línea.

205. Por otro lado, el “Manual de comercio exterior y política comercial. Nociones básicas, clasificaciones e indicadores de posición y dinamismo”⁸⁵ ocupa el tercer puesto entre los documentos con más visitantes que descargan la publicación, del total de 30 documentos con mayor impacto estimado del Programa⁸⁶. Este dato podría indicar efectos multiplicadores en cuanto al desarrollo de la capacidad individual, dado que en el manual se sistematiza el instrumental analítico utilizado en la CEPAL para elaborar sus análisis comerciales, y esta publicación ha sido la base de los cursos realizados en el período considerado.

206. Los resultados de las entrevistas en profundidad permitieron conocer la percepción extendida de que las evaluaciones de los acuerdos de asociación y los análisis sectoriales constituyen trabajos muy ricos, que suponen un seguimiento muy fino de lo que pasa en América Latina en materia de comercio intrarregional y microsectorial, y conllevan un énfasis valioso en las cadenas globales de valor. Se valora mucho el análisis económico puro que se prioriza en la CEPAL en comparación con lo observado en otras organizaciones.

207. Dada la relación entre las publicaciones de la CEPAL sobre comercio y la transmisión de nuevos conocimientos y conceptos, una mayor visibilidad de estas publicaciones podría tener efectos inmediatos. Los resultados del análisis cibernético permiten observar que el grado de visibilidad y de influencia de las publicaciones sobre comercio en la red todavía está muy vinculado con la CEPAL. Casi todas las referencias a las publicaciones del Programa que aparecen en Internet provienen de la sede de la CEPAL en Chile⁸⁷.

208. En lo que concierne al **componente de capacitación de funcionarios públicos** hay que destacar que el nivel de adquisición de nuevas capacidades y actitudes (nivel 2 del modelo de Kirkpatrick) fue muy bueno.

⁸⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), “Manual de comercio exterior y política comercial. Nociones básicas, clasificaciones e indicadores de posición y dinamismo”, Documentos de Proyectos, N° 430 (LC/W.430) [en línea], Santiago de Chile, octubre de 2011 http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3914/S2011090_es.pdf?sequence=1. Con fondos de la AECID se consolidó un manual cuya elaboración se inició con financiamiento de la GIZ.

⁸⁶ Este dato resulta de considerar únicamente el sitio web de la CEPAL. El documento también está disponible en otros sitios web y repositorios de documentos, por ejemplo: researchgate.net, unpan1.un.org y iadb.org.

⁸⁷ Véase el anexo 8.

209. En esta sección se profundiza en el nivel 2 del modelo de Kirkpatrick, mediante la división del tipo de aprendizaje en dos categorías: la primera refiere a cómo los cursos contribuyeron al cambio de actitudes y a la apertura de las personas a la incorporación de nuevas ideas, y la segunda remite a la medida en que se adquirieron nuevas habilidades técnicas. Los porcentajes, según los resultados de la encuesta, son muy parecidos en ambas categorías: un 84% y un 85% del alumnado, respectivamente, cambió ciertas actitudes de manera significativa o adquirió nuevas capacidades.

210. En el gráfico 7 se ofrece un resumen de la percepción de los participantes respecto al nivel de adquisición de capacidades técnicas. Como puede observarse, en general la valoración fue muy buena: en lo que respecta a las personas que piensan que adquirieron nuevas habilidades técnicas de manera significativa, el porcentaje supera el 70% en 11 de los 13 cursos. Sin embargo, esta percepción varía dependiendo del curso, siendo el peor valorado el curso sobre macroeconomía impartido en el Uruguay en 2012.

211. Con relación a este componente también cabe destacar que los cursos contribuyeron al avance profesional de un número sustancial de participantes (nivel 4 del modelo de Kirkpatrick). Un 48% de las personas que respondieron la encuesta manifestaron que el curso al que asistieron contribuyó de manera significativa a su ascenso profesional. Es particularmente destacable el ejemplo del Curso sobre Desarrollo Local y Competitividad Territorial, impartido en Colombia en septiembre de 2012. En este caso, hasta un 75% de los encuestados aseguraron que su participación en el curso contribuyó a su ascenso laboral.

212. Mediante las entrevistas en profundidad pudo determinarse que este aporte se debe a distintos factores. Por una parte, en ocasiones los participantes se sintieron especialmente empoderados tras haber adquirido nuevas capacidades, lo que los animó a postularse para nuevos cargos. Por otra parte, es obvio que el ILPES goza de una reputación extraordinaria entre las entidades gubernamentales de la región y, por lo tanto, un título avalado por esta institución tiene un peso específico en los currículum vítae.

V.2.2. Transformaciones en el nivel organizativo (dominio formal y colectivo de la Teoría del Cambio)

213. Hallazgo 15. El Programa ha generado transformaciones en términos del fortalecimiento y la mejora de la gestión de los organismos públicos en el marco de todos los componentes. Este tipo de transformaciones fueron especialmente significativas en el componente de igualdad género y en el componente de capacitación de funcionarios públicos, en que el aprendizaje resultante de los cursos ha sido ampliamente aplicado en distintas organizaciones, lo cual se tradujo en transformaciones de los procesos operativos o de gestión que a su vez han resultado en mejoras de la gestión y el desempeño. Este tipo de transformaciones también fueron palpables en el componente de comercio y en el de política fiscal, aunque en este último se observó una falta de capitalización de las transformaciones correspondientes a períodos anteriores. En el marco del componente de sostenibilidad ambiental se produjeron transformaciones pero su carácter fue desigual.

214. Las actividades desarrolladas en el **componente de igualdad de género** han contribuido al fortalecimiento de organismos públicos, a través del replanteamiento de sus lineamientos estratégicos; de la mejora de sus mecanismos de planificación, gestión y evaluación, o de su reposicionamiento dentro del gobierno o en relación con otros países.

215. Las actividades implementadas en el marco de este componente han contribuido significativamente al *fortalecimiento de la institucionalidad de los mecanismos para el adelanto de la mujer* y a su reposicionamiento. En una amplia mayoría de estos mecanismos, al ser consultados durante la evaluación, se señaló a la CEPAL como un aliado clave para fortalecer sus instituciones y su posicionamiento estratégico en los gobiernos nacionales. En particular, en los mecanismos para el adelanto de la mujer de El Salvador, el Perú y el Uruguay, y muy especialmente en el de la República Dominicana, se relacionaron las actividades desarrolladas por este Programa con los citados procesos de fortalecimiento institucional.

216. La publicación titulada *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe Anual 2011: El salto de la autonomía, de los márgenes al centro*, y también las asistencias técnicas, fueron valoradas muy positivamente en relación con estos avances. En el caso de la República Dominicana, varias representantes del mecanismo para el adelanto de la mujer declararon que la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe celebrada en Santo Domingo en octubre de 2013 representó un antes y un después en la relación de la institución con el resto de los ministerios y, en particular, con la Cancillería de ese país.

217. Es también destacable que en todos los mecanismos para el adelanto de la mujer que fueron consultados se aprecie el papel de la DAG como facilitadora de la interlocución con los institutos nacionales de estadística. De hecho, la CEPAL, en general, y la DAG, en particular, se han convertido, según una amplia mayoría de informantes, en un referente fundamental para los institutos nacionales de estadística de la región en lo que se refiere a las estadísticas de género y muy especialmente en todo lo referente a la medición y cuantificación del trabajo no remunerado de las mujeres.

218. Este matiz es importante en la medida en que, como se mostró en la descripción de la TdC, un tema que ha emergido con fuerza entre las personas que contribuyeron a la elaboración de esta evaluación es la noción de que, debido a la marginalidad de los temas de género en los núcleos duros del poder político, resulta sumamente relevante la capacidad que ha tenido la DAG para incidir en las entidades gubernamentales más allá de los mecanismos para el adelanto de la mujer. En este sentido, la DAG, mediante las actividades de este Programa, ha logrado permear en forma significativa los institutos nacionales de estadística de la región en lo relativo a temas como las estadísticas básicas de género, la medición y cuantificación del trabajo no remunerado, y, en menor medida, la medición de la violencia contra las mujeres. Esta incidencia se ha dado en tres niveles: en la cultura organizativa, en los instrumentos técnicos concretos y en los lineamientos estratégicos de dichos institutos.

219. En países como el Brasil, el Ecuador y el Perú se han recogido testimonios que sugieren que las actividades realizadas por la CEPAL en forma agregada han contribuido a un cambio en la cultura interna de los institutos nacionales de estadística. Se trata de un cambio cualitativo que ha supuesto el tránsito desde el concepto de las estadísticas de género entendidas meramente como datos desagregados por sexo hacia un concepto en que se comprende la necesidad de realizar análisis específicos en que se visibilicen las brechas de género y se expliquen sus causas.

220. Por otra parte, países como Colombia, el Ecuador, Guatemala, el Perú y el Uruguay se han beneficiado de los insumos de la CEPAL en materia de estadísticas de género, que han incidido en la calidad de productos concretos como las Cuenta Satélite de Trabajo no Remunerado de los Hogares 2007-2010 del Ecuador, o la encuesta piloto sobre violencia familiar desarrollada en el Perú en 2013. El caso más emblemático identificado es el de la Oficina Nacional de Estadística de la República Dominicana, en la medida en que las actividades realizadas en el marco de este Programa incidieron significativamente en las líneas estratégicas de la entidad del período 2014-2017. Tanto el desarrollo de las asistencias técnicas como el reposicionamiento del tema de género en el país tras haber sido el anfitrión de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe contribuyeron de manera muy significativa a la definición del objetivo estratégico de la institución, referido a la "Producción de estadísticas prioritarias desde un enfoque género-sensitivo para la toma de decisiones"⁸⁸.

221. Como se ha mencionado anteriormente, las transformaciones generadas en el marco del **componente de política fiscal** en cuanto a la adquisición de capacidades técnicas no fueron significativas en términos de magnitud (alcance), pero hay evidencias de que fueron efectivas a la hora de generar cambios organizacionales, de acuerdo con lo señalado en la TdC. Este proceso se dio mediante el uso de las herramientas y los conocimientos transferidos vía los seminarios y las asistencias técnicas. En el Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, por ejemplo, las herramientas de programación macroeconómica y fiscal se están utilizando en el proyecto de presupuesto a medio plazo. Del mismo modo, en Honduras, a raíz del Seminario Regional

⁸⁸ Pablo Tactuk, "Estadísticas e indicadores sobre género y TIC en la República Dominicana", 2013, página 20.

de 2011 en que se trató, entre otros temas, el papel del endeudamiento de los gobiernos locales y la crisis que este puede provocar, se tomó conciencia de este riesgo, y en la Secretaría de Finanzas se ha institucionalizado el uso de indicadores que se aplican a las solicitudes de endeudamiento de los gobiernos locales.

222. Una mirada retrospectiva permite observar que en este componente no pudo capitalizarse el considerable cúmulo de transformaciones organizacionales que se produjeron en el marco del Programa anterior debido a la ausencia de un componente específico sobre gasto social. A continuación se hace un breve análisis de los efectos actuales del Programa anterior. No son transformaciones atribuibles al Programa que se evalúa, pero se ha decidido considerarlas por dos razones. Primero, porque el equipo de evaluación concibe el Programa CEPAL-AECID como un continuo; segundo, porque se ha querido evidenciar el costo de oportunidad en términos de eficacia de no haber incorporado el trabajo anterior sobre gasto social dentro del Programa evaluado.

Cuadro 14

América Latina (5 países): transformaciones organizacionales sin capitalizar (gasto social) del Programa CEPAL-AECID 2007-2009

Bolivia (Estado Plurinacional de)	La metodología fue adoptada por la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas del Estado Plurinacional de Bolivia, que pasó de usar clasificadores del gasto institucional a usar clasificadores funcionales, y a utilizar los criterios de comparación internacional. Se realizó un estudio sobre el gasto social en referencia al primer ODM siguiendo la metodología, pero dicho estudio no se usó como insumo para la toma de decisiones.
Ecuador	El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia solicitó la realización de un taller después del Programa junto con el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, que adoptó la metodología de medición del gasto social introducida por la CEPAL. Como resultado del taller se intentó celebrar un acuerdo interministerial sobre la medición de la inversión social, que no se materializó.
El Salvador	En El Salvador se creó un Comité Interinstitucional del Gasto Público Social y se aplicó la metodología de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), financiada por la AECID, al área de niñez y adolescencia y a las mediciones del gasto público social del período 2004-2012. Además, el Ministerio de Hacienda está desarrollando un sistema que utiliza la clasificación funcional del gasto (lo que permite que los registros de gasto social del país sean comparables con los de la región), que es resultado de la metodología. Se hizo un mapeo de instituciones que contribuían al logro del primer ODM y se elaboró una estadística sobre cómo se aportaba para alcanzarlo. Los datos resultantes no se aplicaron a la política pública.
Paraguay	Hubo una demanda de asistencia técnica a la CEPAL después del Programa que tuvo que desarrollarse en forma remota por falta de fondos. Después de la asistencia el proceso se discontinuó debido al cambio de gobierno.
Perú	El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia también solicitó una asistencia técnica después del Programa CEPAL-AECID 2007-2009, que debió desarrollarse en forma remota por falta de fondos. Como resultado total de este proceso iniciado en 2005 con el diseño de la metodología financiada por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia ha elaborado una metodología participativa para dar seguimiento al gasto público con varios ministerios del país (inclusión social, mujeres y finanzas).

Fuente: Elaboración propia.

223. Se logró un buen posicionamiento del tema de la medición del gasto social⁸⁹ y se desarrollaron metodologías que se aplican, pero se careció del seguimiento de la implementación y no se realizaron ajustes ni mejoras, como la incorporación de indicadores o la profundización del análisis. Al día de hoy se trata de una inversión sin capitalizar, y la labor realizada a este respecto se percibe como un proceso inacabado que se discontinuó aun siendo exitoso, lo cual no es beneficioso para la imagen del Programa.

224. La única publicación relacionada con el gasto social publicada en el marco del Programa fue la titulada "El impacto económico de las políticas sociales", *Documentos de Proyectos*, N° 531 (LC/W.531), del año 2013. Esta forma parte del 25% de las publicaciones más referenciadas en Internet y del 45% de las que tienen más descargas. Este buen posicionamiento entre las publicaciones con más impacto esperado es un indicador del interés que suscita la temática, más aún si se tiene en cuenta que no se

⁸⁹ La línea de base, esto es, la situación de partida, se caracterizaba por el hecho de que no se contabilizaba el gasto social.

realizaron actividades de difusión y que, por lo tanto, la publicación no se promovió mediante visitas a países⁹⁰. Esta demanda latente podría representar una oportunidad a capitalizar.

225. En el **componente de sostenibilidad ambiental**, el Foro Internacional de Expertos contribuyó al logro de transformaciones, de diferentes intensidades, en algunas de las organizaciones en que trabajan sus participantes, pero no en todas.

226. El propósito del Foro fue la introducción de una serie de herramientas enfocadas en el desarrollo de sendas bajas en carbono para que los participantes las incorporaran en sus propuestas. La implementación de las propuestas no formó parte de las actividades del Foro. Aun así, se registraron varios casos de éxito: la propuesta se utilizó como insumo de los Lineamientos de ordenación territorial para Antioquia⁹¹; en la Estrategia Nacional de Construcción Sustentable de Chile se incorporaron elementos del curso (el análisis por ejes) en que participó la División Técnica del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y en la Municipalidad de Valdivia, Chile, se presentó un proyecto final a las autoridades que se utilizó posteriormente en la creación del Consorcio Valdivia Sustentable. En algunas administraciones locales no se consideraron los resultados del Foro, como, por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires o en la Municipalidad de Guatemala, y en otras, como la Municipalidad Metropolitana de Lima, no parece haberse acelerado o reforzado el proceso en curso⁹².

227. Los motivos de la falta de aplicación de las propuestas que se presentaron en el Foro son dos. El primero es que no se involucró a la parte política de las administraciones locales, sino solo a la parte técnica, en la presentación de las propuestas, lo que se tradujo en falta de compromiso y en la ausencia de una demanda de adopción de dichas propuestas por parte de las autoridades locales. El segundo motivo es la falta de mecanismos de seguimiento de las propuestas. Por otro lado, los principales factores de los casos de éxito fueron los siguientes: i) la existencia de una institucionalidad robusta y de una voluntad clara de incorporar el desarrollo sostenible en las políticas públicas, invariable ante los cambios de gobierno; ii) la presencia de voluntades individuales comprometidas, y iii) el rol de liderazgo de la CEPAL para suscitar el interés de las autoridades (mencionado especialmente en el caso de Chile).

228. Cabe mencionar que el trabajo realizado por la DDE en el marco de este componente podría estar a punto de traducirse en cambios institucionales en un futuro próximo. El estudio "Gasto público ambiental: los casos del Perú y El Salvador", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 158 de 2014, coordinado por esta División, resultó ser un punto de partida en este tema en El Salvador, en el contexto del interés común expresado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Hacienda. En ambos Ministerios se prevé que el estudio será retomado durante el nuevo gobierno como un insumo para el avance hacia la formulación de un presupuesto por resultados.

229. En el **componente de integración y comercio** se observaron buenos niveles de apropiación y uso del conocimiento por parte de las organizaciones que participaron en los talleres técnicos. De hecho, hay evidencias puntuales de que se están aplicando las herramientas y las recomendaciones recibidas. En la Unidad de Desarrollo de las Exportaciones del Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones del Estado Plurinacional de Bolivia ya se están aplicando algunos de los indicadores introducidos en el marco del Programa (por ejemplo, el índice Herfindahl-Hirschman), y se dispone de fondos de la Unión Europea para que dicha Unidad se constituya como unidad de inteligencia de comercio. En esta Unidad se utilizarán las herramientas de análisis facilitadas por la CEPAL durante el Programa.

230. En Colombia, en varias de las instituciones participantes se han incorporado los aprendizajes del Taller sobre indicadores de comercio exterior y política comercial. En la Universidad EAFIT de Medellín se está utilizando el índice de Balassa en un proyecto institucional sobre oportunidades de comercio de

⁹⁰ Se presentó en el Taller sobre Políticas para el Crecimiento Sostenible con Igualdad, realizado los días 29 y 30 de octubre de 2012. Prácticamente la totalidad de los participantes estaba compuesta por personal de la CEPAL.

⁹¹ Especialmente en lo que respecta al área de gestión del riesgo, inspirada en los aprendizajes del curso.

⁹² Vinculado, en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, al desarrollo de una estrategia sobre cambio climático.

alimentos entre la Alianza del Pacífico, por un lado, y Asia y el Pacífico, por el otro; en el Viceministerio de Comercio Exterior se está utilizando el índice de comercio intraindustrial de Grubel y Lloyd, y en la Dirección de Investigaciones de PROEXPORT (actual PROCOLOMBIA) se están realizando análisis de ventajas comparativas reveladas.

231. En el Ecuador hay indicios de que se han generado cambios organizacionales como resultado de las asistencias técnicas de alto nivel. En junio de 2013, la presidencia del Ecuador decidió dividir la Cancillería, en que se incluía la parte comercial⁹³, y crear el Ministerio de Comercio Exterior incorporando una unidad de estudios de evaluación de impacto de la política comercial dentro de la Dirección de Estudios Económicos⁹⁴. Esta es una de las recomendaciones que la CEPAL presentó en el informe “Evaluación de los posibles efectos de la incorporación del Ecuador al MERCOSUR”, de mayo de 2013⁹⁵. Si bien no es posible demostrar la línea de atribución, la importancia que se le dio al informe y el nivel político en que se solicitó y se utilizó permiten considerar que jugó un papel en la decisión.

232. Por otro lado, las evaluaciones de posibles impactos han permitido a la Unidad de Estudios Económicos y Comerciales del Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador tener más capacidad para cumplir con los requerimientos de sus máximas autoridades. Sin embargo, esto no se ha traducido en aumentos de la capacidad instalada, dado que los estudios los realizaron técnicos de la CEPAL, sin participación activa de los miembros de la Unidad de Estudios, por lo que no hubo transferencia de capacidades durante el proceso⁹⁶. La capacidad instalada en la Unidad sigue siendo la misma. En el momento de escribir este informe se abría la posibilidad de que se produjesen avances sustanciales en este sentido (véase el capítulo VI sobre sostenibilidad).

233. En lo que respecta al **componente de capacitación de funcionarios públicos** cabe destacar que una amplísima mayoría de las personas que respondieron la encuesta (88%) manifestaron haber aplicado los conocimientos y las habilidades provenientes de los cursos en su quehacer laboral, afirmación que es coherente con los testimonios recogidos en las entrevistas en profundidad. Durante la evaluación se sistematizaron aquellos factores que facilitaron la aplicación del aprendizaje, así como los que la obstaculizaron.

V.2.2.1. Factores facilitadores

234. Por una parte, el proceso de selección permitió admitir en los cursos a las personas mejor posicionadas para incidir en sus organizaciones y, sobre todo, a las que exhibieron un mayor compromiso con el curso, lo cual se hizo patente en la motivación durante el proceso de postulación, y en la disposición, por ejemplo, para invertir fondos personales a fin de hacer frente a algunos gastos de viaje. Ese compromiso, sumado al hecho de que las expectativas de los participantes fueron cubiertas por la alta calidad de la capacitación, se tradujo en un gran empeño por poner en valor lo que habían aprendido una vez de regreso en sus organizaciones. Debido al prestigio de la marca ILPES-CEPAL asociada a los cursos, el argumentario con que regresaron los alumnos se percibió como más legítimo en su entorno. Además, como resultado del enfoque mixto teórico y práctico, y del enraizamiento de los contenidos en la realidad latinoamericana, el aprendizaje fue más aplicable en los entornos de trabajo de los alumnos.

V.2.2.2. Factores obstaculizadores

235. Por otra parte, en muchas ocasiones los participantes cambiaron de puesto de trabajo poco después de haber concluido el curso y pasaron a desempeñarse en posiciones que no eran tan relevantes para la aplicación del conocimiento adquirido. Esta alta rotación de funcionarios dentro de los gobiernos obstaculizó la aplicación del conocimiento.

⁹³ El Viceministerio de Comercio e Integración Económica formaba parte del Ministerio de Relaciones Exteriores.

⁹⁴ Dicha unidad tiene el mandato de realizar tanto evaluaciones de posibles impactos como evaluaciones ex-post.

⁹⁵ El nombre oficial del documento es “Evaluación de los posibles efectos de la incorporación del Ecuador al MERCOSUR”. Es un documento de carácter no público, dado que contiene información confidencial.

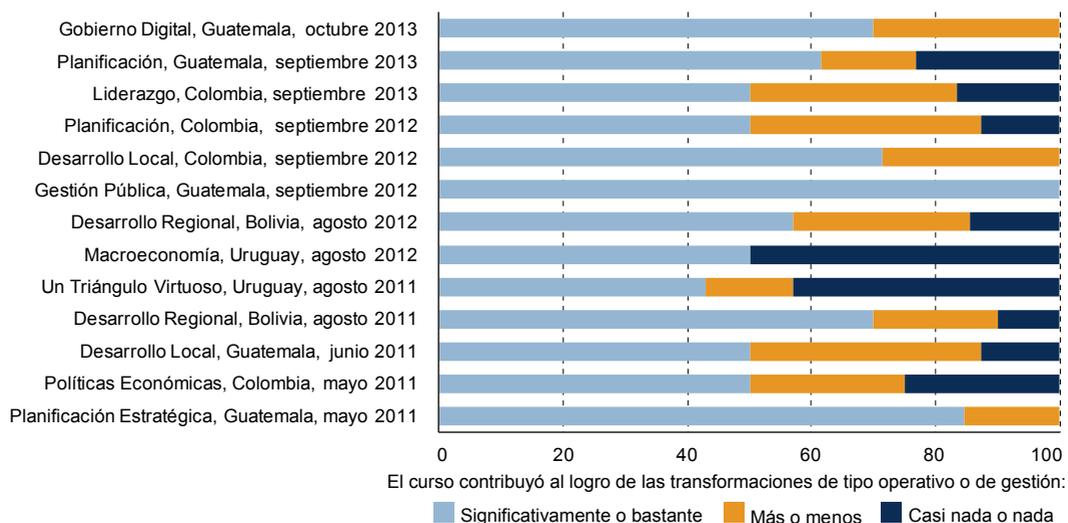
⁹⁶ Dos de las razones por las cuales no pudo trabajarse más en equipo fueron las limitaciones de personal de la Unidad y la falta de disponibilidad de tiempo de sus miembros en un contexto caracterizado por una alta carga de trabajo.

236. “En mi área de trabajo estoy luchando por fomentar la planificación, por demostrar su valor, no es fácil este cambio pero ahí vamos” (opinión de una representante de un Ministerio peruano). En este testimonio se ilustra perfectamente el sentir que algunos de los participantes tienen al volver a sus puestos de trabajo y encontrarse con la inercia institucional y el miedo al cambio. Estos factores dificultaron en gran medida la aplicación de los conocimientos adquiridos, matizados a su vez por tres aspectos: el tamaño de la organización a la que volvían los participantes, su poder de decisión dentro de la entidad, y la masa crítica disponible en la organización que había asistido a los cursos.

237. Una opinión recurrente a lo largo de esta evaluación es la que señala que los cursos hubieran sido más eficaces si se hubieran desarrollado medidas de seguimiento, como el apoyo docente virtual, las redes temáticas facilitadas o los cursos de seguimiento para alumnos aventajados. Estas opciones se exploran en el capítulo IX sobre recomendaciones.

238. Las **aportaciones más significativas** de la aplicación del aprendizaje de los cursos se dieron en procesos operativos o de gestión (nivel 3 del modelo de Kirkpatrick). Un 63% de las personas que respondieron la encuesta aseguraron que los cursos contribuyeron a este tipo de cambios de manera significativa, aunque, como se indica en el gráfico 8, se observan grandes variaciones según el curso que se considere.

Gráfico 8
Percepción de los encuestados sobre los cambios organizacionales experimentados tras participar en los cursos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de cuestionarios en línea.

239. Concretamente, muchas de estas experiencias de aplicación de los conocimientos se tradujeron en cambios en la forma de abordar la planificación en las organizaciones (nivel 3 del modelo de Kirkpatrick) para favorecer el desarrollo de enfoques a largo plazo, así como el cuestionamiento de procesos internos en que no se vinculan la planificación y el presupuesto con la transparencia y la rendición de cuentas.

240. Se identificaron ejemplos de este tipo de aplicaciones en instituciones concretas como el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica y la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala, así como en otras entidades de Colombia, Guatemala, Nicaragua, el Perú y la República Dominicana, no identificadas en la encuesta en línea.

241. Otra forma de aplicar el conocimiento consistió en la difusión de dicho conocimiento (nivel 3 del modelo de Kirkpatrick). Esta difusión se produjo, por ejemplo, en los casos en que los participantes estaban en

posición de implementar planes de capacitación amplios en sus organizaciones. Cabe mencionar el siguiente testimonio como ejemplo de un caso correspondiente al Perú: “conseguimos capacitar a las municipalidades de todos los distritos de la provincia, la cual contó con más de 432 participantes” (Representante del Gobierno del Distrito de Huaura en Perú).

242. Esta clase de difusión también se realizó a través de instituciones académicas, incidiéndose en ocasiones en los planes de estudios oficiales. Con frecuencia, los funcionarios compaginan su función pública con actividades docentes en las universidades. Ejemplos de este tipo se identificaron en el Ecuador, Guatemala y, sobre todo, en el Perú.

243. Por último cabe destacar que la aplicación de los aprendizajes adquiridos en los cursos dentro de las organizaciones contribuyó a la implementación de un tipo de gestión que permite mejorar la ejecución física de los planes, y expandir los servicios y las alianzas con otros actores (nivel 4 de Kirkpatrick). En el cuadro 15 se presenta un ejemplo ilustrativo de cómo se producen estas mejoras, correspondiente al departamento uruguayo de Artigas.

Cuadro 15

Uruguay: del diálogo social a la ampliación de servicios

Uruguay: el ejemplo del departamento de Artigas

El coordinador de la mesa intergubernamental que daba seguimiento al Plan de Desarrollo Social de Artigas asistió al curso de planificación impartido en Guatemala en 2011. Al regresar a su comunidad aplicó varias de las enseñanzas adquiridas durante el curso en la implementación del Plan.

Como resultado de lo anterior se diseñaron indicadores de éxito específicos por área en el plan de monitoreo. Más relevante aún fue el diálogo que se inició con la ciudadanía, en que se incluyeron voces que no habían sido consultadas en la elaboración del Plan. En consecuencia, se expandieron varios servicios. Por ejemplo, se incluyeron programas de formación profesional a través del Centro de Formación Docente y se amplió el cupo de niños admitidos en los Centros de Atención a la Infancia y la Familia. Hoy en día, el Plan de Desarrollo Social de Artigas se considera un ejemplo de éxito en el Uruguay, como prueban las declaraciones del director general de Gestión Territorial del país, que señaló los altos niveles de cumplimiento de las metas del Plan logrados a partir “del trabajo en conjunto y articulado entre los distintos sectores”^a.

Fuente: Elaboración propia.

^a Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), “Plan Artigas avanza”, Montevideo, 21 de abril de 2014 [en línea] http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/25982/3/innova.front/plan_artigas_avanza.

244. Otros ejemplos del modo en que la aplicación de los aprendizajes adquiridos en los cursos permitió mejorar la articulación entre los actores del gobierno se identificaron en la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación del Paraguay, y en la Secretaría de Educación y Cultura del Cauca, en Colombia.

V.2.3. Transformaciones de las políticas públicas (dominio formal y colectivo de la Teoría del Cambio)

245. Para evaluar la influencia que las actividades del Programa han tenido en las políticas se adaptaron las dimensiones de incidencia planteadas por el Instituto de Desarrollo de Ultramar⁹⁷, que se agruparon en **tres niveles**: i) la incidencia en el posicionamiento de temáticas (posicionar políticas); ii) la incidencia en la creación y el mantenimiento de espacios y procesos en que se toman decisiones políticas (influir discursos), y iii) la incidencia en la promulgación y la aplicación de políticas nacionales concretas (informar políticas).

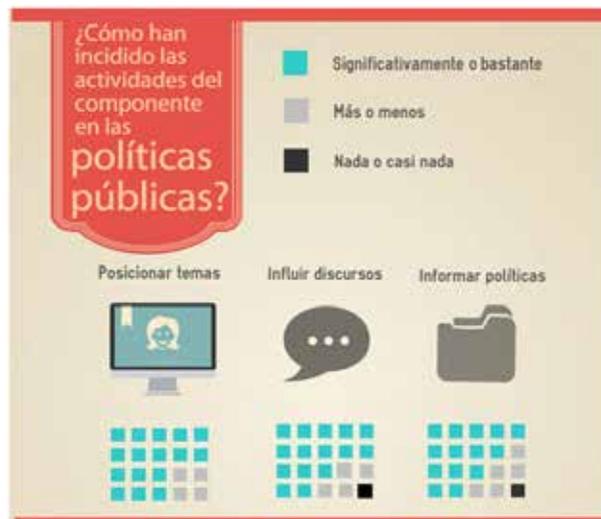
246. El marco de referencia para el análisis de los cambios generados por el Programa en términos de política pública lo constituyeron las transformaciones que emanan de la TdC, en que se incluyen no solo la adopción de medidas de política (marco lógico), sino también todo el abanico de cambios que preceden, suceden y acompañan la adopción de las medidas.

⁹⁷ Harry Jones, A Guide to Monitoring and Evaluating Policy Influence [en línea], Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar, 2011, página 2 <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6453.pdf>.

247. **Hallazgo 16. El Programa ha contribuido al posicionamiento de ciertas temáticas en las agendas políticas y de investigación de la región, y a la creación o al mantenimiento de espacios y procesos en que se toman decisiones políticas. Estos resultados se han dado en todos los componentes, aunque con diferentes matices y grados de intensidad.**

248. Durante el curso de la evaluación ha podido determinarse que las actividades realizadas en el marco del **componente de igualdad de género** han contribuido al logro de transformaciones en los tres niveles mencionados (véase el diagrama 7).

Diagrama 7
Percepción de los encuestados sobre la incidencia de las actividades del componente 1 en las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de cuestionarios en línea.

249. Primeramente, la DAG ha contribuido de manera muy significativa, también a través de este Programa, a la **acuñación de términos y la creación de lenguajes** que hoy en día están permeando los discursos y las agendas políticas de la región en materia de igualdad de género. Se trata de lo que algunas informantes han llamado las “*rutas conceptuales de la CEPAL*”, para indicar la contribución de la institución en el camino conceptual que va, por ejemplo, desde el concepto de trabajo doméstico hasta el de economía de los cuidados, o desde el concepto de cuotas en la participación política hasta el de paridad.

250. En este sentido hay que señalar que la *ruta* hacia la economía de los cuidados está más asentada en la región que la relativa a la paridad política, si bien es cierto que ya se ha incorporado este concepto en las legislaciones nacionales de al menos seis países⁹⁸.

251. Algunos productos concretos elaborados o promovidos por este componente, como la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, o las consultas sobre paridad y cuidados, han tenido un papel destacado en el avance de estas rutas. Otro concepto mencionado que se ha posicionado en la agenda regional gracias, entre otros factores, a la contribución realizada por la CEPAL a través del OIG es el de autonomía, sobre todo el de autonomía económica.

252. El **OIG** ha jugado un papel destacado en el posicionamiento de estas temáticas en las agendas regionales, pues así lo acreditan numerosos testimonios recabados, durante la evaluación, por medio de las entrevistas y las encuestas en línea. Se lo considera una herramienta única en la región, en que se recaban, se sistematizan y se *visibilizan datos estadísticos fiables* y comparables para nutrir el argumentario de los mecanismos para el adelanto de la mujer y del movimiento de mujeres. Esos datos también constituyen un

⁹⁸ ONU Mujeres Paraguay, “Información sobre paridad en la región de América Latina y el Caribe hispano y participación política de las mujeres en Paraguay”, págs. 9-17.

insumo directo de los medios de comunicación, lo cual tiene el potencial de promover un clima de opinión favorable hacia ciertos temas⁹⁹.

“Para conseguir que haya un cambio en la sociedad habitualmente se dispone de tres vías. La primera es conseguir un cambio de opinión, si no se consigue esto no habrá políticas que tengan éxito, antes habrá que crear un clima de opinión favorable y en ese clima, las estadísticas tienen una importancia extraordinaria. ¿Por qué? Porque son espejos sintéticos, sobre todo los indicadores; una cifra bien dada dice mucho, facilita un titular” (opinión de María Ángeles Durán, experta internacional en economía de cuidados)¹⁰⁰.

253. Sin embargo, también se señalaron importantes limitaciones de esta herramienta, que fundamentalmente pueden resumirse en la idea de que se necesitan más indicadores, con mayor nivel de profundidad. Para ilustrar esta necesidad cabe mencionar el ejemplo ofrecido por una de las personas participantes en la evaluación, referido al indicador del OIG sobre participación política local. En este indicador se visibiliza el número de *mujeres que se eligen* en consejos locales (alcaldesas y concejalas), pero no se ofrece información sobre el número de *candidatas* que se postularon para esos consejos, dato que permitiría hacer un análisis no solo sobre qué está pasando, sino también sobre por qué está pasando.

254. Los resultados de las entrevistas y los grupos de discusión realizados con los institutos nacionales de estadística de la región permitieron observar que, en el nivel nacional, estas instituciones cuentan con más indicadores de género en sus catálogos de los que se incorporan en el OIG. Como ya se ha apuntado, el valor añadido del OIG es que permite disponer de indicadores que son comparables regionalmente. Sin embargo, muchas voces refirieron a la relación patente que hay entre la cantidad (y no solo calidad) de información y su demanda y uso, y señalaron la necesidad de contar con más indicadores. La labor del OIG ha avanzado mucho y a buen ritmo en este aspecto desde su lanzamiento, pero aún no se ha alcanzado el escenario ideal que supondría, como algunas personas han planteado, poder cubrir los 52 indicadores de género propuestos en el *Informe sobre el 44° período de sesiones* de la Comisión de Estadística¹⁰¹.

255. Existe un consenso amplio respecto de que no es fácil cumplir esta petición relativa a la ampliación de los indicadores, que ya estaba presente en la evaluación del Programa anterior¹⁰², y además la tarea es particularmente costosa, dado que detrás de cada indicador subyacen el consenso y el compromiso de los mecanismos para el adelanto de la mujer, de los institutos nacionales de estadística y de otras entidades nacionales, que no son fáciles de conseguir, además de “la intervención de millones de personas, entre los ciudadanos que la entregan y quienes, luego de levantarla, la producen”¹⁰³.

256. Además del OIG, la celebración de las sucesivas **Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe**, a cuyo desarrollo contribuyeron actividades específicas implementadas en el marco de este Programa, también es considerada de manera unánime como un espacio fundamental para situar ciertos temas en la agenda regional.

257. Del análisis de los testimonios y de los documentos consultados se desprende que hoy en día es imposible analizar las desigualdades en América Latina y el Caribe sin la óptica de la desigualdad de género. Este es un concepto que ha hecho mella en la región, y en los propios gobiernos se está empezando a internalizarlo. En este sentido, existe un consenso amplio alrededor de la idea de que la celebración de la Conferencia Regional sobre la Mujer ha contribuido en forma muy significativa para lograr que la idea permee en los gobiernos y, de manera más incipiente, en el sector privado. El factor clave para que se dé esta influencia es la habilitación de un espacio de muy alto nivel en que interactúan distintos sectores sociales, tanto políticos y privados, que además cuenta con una amplísima repercusión mediática¹⁰⁴.

⁹⁹ La relación del OIG con los medios de comunicación también se sustenta en datos provenientes del estudio cibernético, como se indica al mencionar el hallazgo referido al alcance de los productos.

¹⁰⁰ Transcripción de los comentarios de María Ángeles Durán sobre el informe de la CEPAL *Los bonos en la mira*.

¹⁰¹ Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, *Informe sobre el 44° período de sesiones (26 de febrero a 1 de marzo de 2013)* (E/CN.3/2013/33), Consejo Económico y Social (ECOSOC), anexo II.

¹⁰² Evaluación del Programa CEPAL-AECID 2007-2009, párrafo 82.

¹⁰³ Transcripción de los comentarios de María Ángeles Durán sobre el informe de la CEPAL *Los bonos en la mira*.

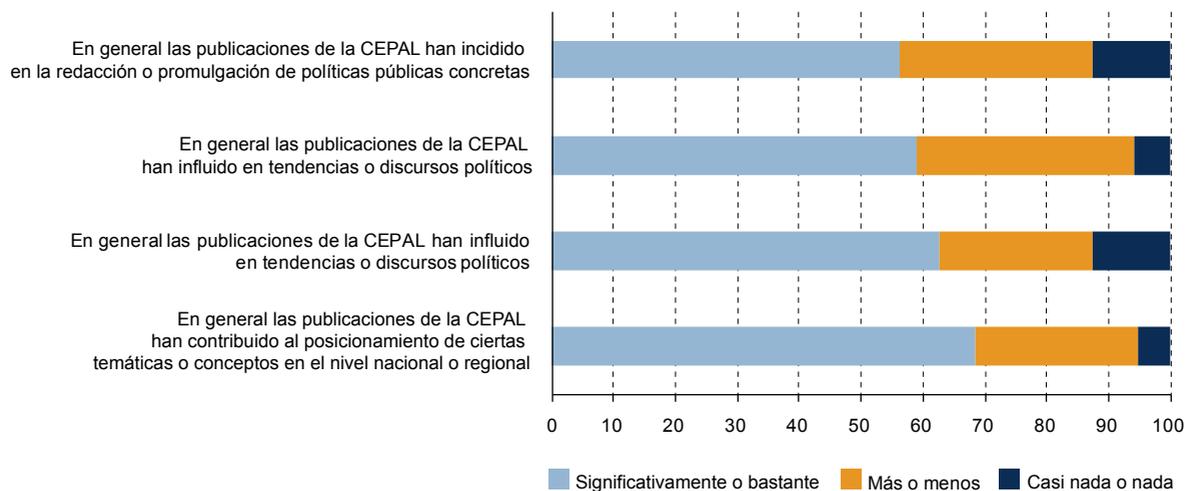
¹⁰⁴ Reporte de cobertura de prensa, XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, CEPAL, 2013.

258. Sin embargo, es importante destacar que la inmensa relevancia de la Conferencia Regional sobre la Mujer y de las reuniones de su Mesa Directiva, o de las reuniones preparatorias, no eclipsa la trascendencia que han tenido otros espacios más modestos promovidos por este componente (las asistencias técnicas, los encuentros de expertos y los seminarios), a los que una de las personas consultadas se refirió como “la carne de los huesos que plantean los Consensos” (opinión de una consultora independiente, experta internacional en asuntos de género).

259. En el **componente de política fiscal**, el Programa ha constituido un aporte a la labor de la CEPAL para posicionar temáticas e incidir en los discursos políticos, y hay indicios de que la ruta conceptual apoyada por el Programa está teniendo efectos.

260. El papel de los impuestos en la redistribución del ingreso, más allá de su utilidad para aumentar la recaudación, era un tema poco debatido diez años atrás en la región. Este tema, junto con la importancia de los pactos fiscales, son aspectos de la ruta conceptual que se viene trabajando en la CEPAL desde hace tiempo, y que la AECID ha venido apoyando desde el Programa anterior.

Gráfico 9
Encuestados que consideran que la incidencia de las publicaciones del componente 2 en la política pública es alta
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de cuestionarios en línea.

261. Estos elementos y su *vinculación con el discurso* de la CEPAL son visibles hoy en día. En un reciente seminario sobre reforma tributaria, Nuevo Pacto Fiscal y Derechos Sociales, la presidenta del Senado de Chile hizo mención explícita de la asociación entre la CEPAL y el llamamiento a un pacto fiscal¹⁰⁵. De forma similar, en el libro *Una nueva política fiscal para el buen vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal* de 2012, elaborado por el Servicio de Rentas Internas del Ecuador, se incorporó el discurso sobre cohesión social de la CEPAL¹⁰⁶.

262. Como se indica en el gráfico 9, la proporción de personas con alta percepción respecto a la incidencia de las publicaciones es la más elevada en la pregunta de si creen que las publicaciones han contribuido a posicionar ciertas temáticas y conceptos. Las entrevistas en profundidad revelaron que desarrollo inclusivo,

¹⁰⁵ El audio del discurso está disponible en la sección de noticias del sitio web del Senado de la República de Chile [en línea] http://www.senado.cl/seminario-sobre-la-reforma-tributaria-enfatiza-importancia-de-generar-ingresos-en-pro-de-la-equidad/prontus_senado/2014-07-29/151329.html. En otro discurso de la presidenta del Senado Isabel Allende Bussi, pronunciado en el marco del Seminario Nuevo Pacto Fiscal y Derechos Sociales, también se incluyen varios elementos del discurso de la CEPAL, aunque no se hace mención explícita de ello. Fragmentos de este discurso pueden consultarse en el sitio web de Isabel Allende Bussi [en línea] <http://www.isabelallendebussi.cl/noticias/ver/1484>.

¹⁰⁶ Véase Servicio de Rentas Internas (SRI), “Los ingresos fiscales como medio para fomentar la cohesión social: evidencia internacional”, *Una nueva política fiscal para el buen vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal* [en línea] https://cef.sri.gob.ec/virtualcef/file.php/54/Nueva_politica_fiscal.pdf.

equidad y mejoras en la distribución del ingreso son mensajes que se reconocen en la región como propios de la CEPAL, además de ser la característica diferencial de sus asistencias técnicas cuando se comparan con las de otras organizaciones. La CEPAL también ha ayudado a otros a posicionar temáticas. Este fue, por ejemplo, el caso de la tributación verde en el Ecuador. De modo similar, la CEPAL utilizó el seminario de tributación y crecimiento con equidad financiado por el Programa como altavoz para exponer la reforma tributaria en el Uruguay¹⁰⁷ como una práctica exitosa en la región.

263. La proporción de personas con alta percepción respecto a la incidencia de las publicaciones en tendencias y discursos políticos es la segunda más elevada. Cabe mencionar que a veces el proceso es percibido al revés: no es la CEPAL la que posiciona temas sino los temas que se posicionan en la agenda de la CEPAL. En palabras de un investigador: *“Poner en la agenda cepalina el debate fiscal en Centroamérica fue muy valioso para la región”*. Por otro lado, la CEPAL, con el apoyo de la labor de este componente, ha habilitado y potenciado *espacios de diálogo político* sobre temas fiscales. Esto se ha realizado de dos maneras: mediante la creación de espacios y mediante la provisión de insumos para que los debates técnicos puedan tener lugar.

264. El Seminario Regional de Política Fiscal es uno de esos espacios, probablemente el más reconocido. La CEPAL ha venido planteando la cuestión de la redistribución del ingreso a través de los impuestos durante mucho tiempo en este foro, en que, en palabras de un exministro de Finanzas, *“se comparten experiencias en un formato de rendición de cuentas implícito que se consigue a través de fomentar discusiones intensas entre pares de expertos”*.

265. Los insumos para el desarrollo de los debates técnicos se refieren a los resultados de las solicitudes de asistencias técnicas en que se requiere el aval argumentativo de la CEPAL, esto es, evidencias y argumentos que permitan el acercamiento y el debate allí donde hay desencuentros políticos. Los casos de Guatemala y la República Dominicana constituyen ejemplos de ello. Por otro lado, las estadísticas de la CEPAL son un elemento generador de diálogo porque su credibilidad constituye un punto de partida para el debate técnico, al transformar (revertir) desencuentros que tenían una base más política o ideológica.

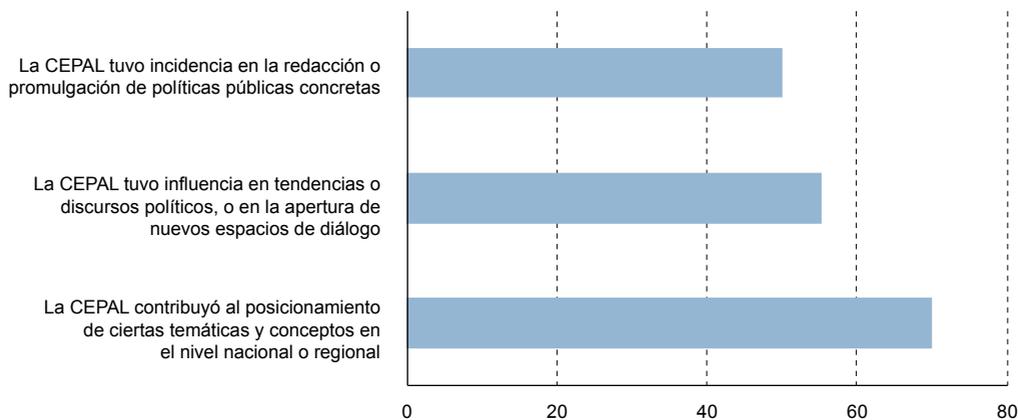
266. En el **componente de sostenibilidad ambiental**, el Programa logró *posicionar conceptos y enfoques clave*. El trabajo realizado por la DRNI ha contribuido de manera sustancial al posicionamiento y la valorización de la visión integral de la logística y de sus implicaciones en cuanto a la coordinación institucional. Esta visión, junto con el lenguaje multimodal, se asimilan en la región con los conceptos *cepalinos*¹⁰⁸. El *Boletín FAL* sobre la facilitación del comercio y el transporte en América Latina y el Caribe, elaborado por la DRNI, es muy reconocido en este sentido.

267. De modo similar, pero en un nivel más técnico (no político), se reconoce el aporte regional innovador de la DDSAH mediante la incorporación del discurso en que se insta a introducir el análisis de los ejes de sostenibilidad (ambiental, económico-financiera, social e institucional) en la gestión urbana, y se destaca la importancia de esos cuatro ejes para impulsar un cambio de paradigma. Este reconocimiento se constató en la mayoría de las entrevistas en profundidad y, como se muestra en el gráfico 10, también en la encuesta: el 70% de los encuestados consideraron que la CEPAL contribuyó al posicionamiento de temáticas y conceptos en el ámbito de este componente.

¹⁰⁷ En el año 2007 se aprobó en el Uruguay una reforma tributaria muy profunda que sigue vigente; el asesoramiento de la CEPAL tuvo un papel clave durante el diseño de la reforma y ayudó directamente a perfilarla.

¹⁰⁸ Las entrevistas en profundidad han permitido revelar que existe una opinión unánime en este sentido, independientemente del tipo de actor que se considere (los gobiernos, los órganos regionales, el sector privado o los investigadores). En el Informe Ejecutivo del Proyecto Mesoamérica 2010-2011 se mencionan los aportes de la CEPAL en cuanto a los estudios y los eventos financiados por el Programa (véase la pág. 12 de dicho Informe).

Gráfico 10
Encuestados que consideran que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe contribuyó al posicionamiento de temáticas y conceptos en el marco del componente 3
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de cuestionarios en línea.

268. El componente 3 también desempeñó un papel destacado en la *reactivación de espacios de diálogo político* ya existentes. La DRNI tuvo, junto con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, un papel reconocido en la reactivación de las reuniones de los ministros de Transporte de los países del Proyecto Mesoamérica y de las reuniones del COMITRAN en un momento en que estas sufrían cierto aletargamiento debido a la falta de recursos y de una agenda estratégica. El acompañamiento técnico de alto nivel y el apoyo financiero de las reuniones se consideran aportes clave.

269. El rol del **componente de integración y comercio** fue visible en la provisión de *insumos para el debate* sobre la alianza estratégica entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea. Dicho esto, cabe mencionar que la incidencia en el debate se vio limitada por el hecho de que la Unión Europea prefirió, por razones de coyuntura política, que no se incluyera el pilar de cooperación en las evaluaciones de los acuerdos. En consecuencia, las actividades relativas al pilar de cooperación se centraron en la recolección de datos para el análisis. Esto dio lugar a un trabajo de ordenación reconocido y de calidad, pero la posibilidad de influir en el debate mediante los estudios fue inferior a la prevista.

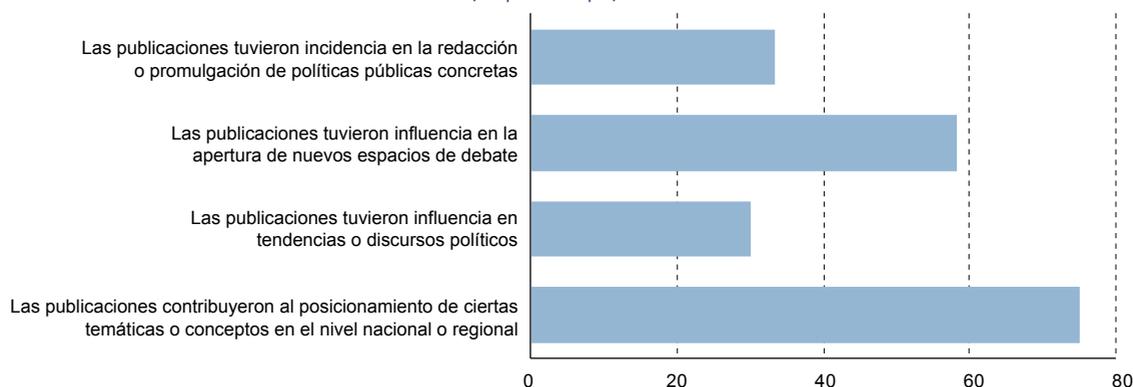
270. El documento "La Cooperación entre la Unión Europea y América Latina: una asociación para el desarrollo", *Documentos de Proyecto*, N° 464 (LC/W.464) se considera en la Comisión Europea un estudio muy oportuno y útil, que sirvió para lanzar el debate sobre su modelo de cooperación en la región en el momento en que se introducía su nueva agenda de cooperación. En este sentido, constituyó un insumo significativo para el debate entre la Unión Europea y los países de la región¹⁰⁹.

271. Sin embargo, esta percepción del estudio como un insumo clave para el debate no se tradujo en su alcance cuantitativo en la red. Aunque el número de descargas del documento se situó en el primer tercio de publicaciones con más descargas, la cantidad de visitantes que lo descargaron es la segunda más baja. Por otro lado, aunque el número de referencias no es desdeñable (es la treceava de un total de 30 publicaciones), el número de referencias (90) no se corresponde con el de un documento que ha tenido un papel tan crucial en el debate.

272. En el marco del Programa, a través de este componente, también se facilitaron espacios de presentación de análisis y de intercambio de información (seminarios), aunque estos no llegaron a conformar *espacios de diálogo político*. Al menos en la presente evaluación no se encontraron evidencias de ello. Los hallazgos resultantes de la evaluación son acordes con las percepciones de las personas encuestadas (véase el gráfico 11), la mayoría de las cuales consideraron que ha sido alta la incidencia de las publicaciones en el posicionamiento de temáticas, pero estas elevadas valoraciones disminuyeron cuando lo que se estimó fue la influencia en los discursos políticos.

¹⁰⁹ La publicación no sirvió para la programación de la Comisión Europea en la región más allá de ser un insumo de contexto.

Gráfico 11
Encuestados que consideran que la incidencia de las publicaciones del componente 4 en la política pública es alta
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de cuestionarios en línea.

273. En cuanto al **componente de capacitación de funcionarios públicos**, cabe destacar que, más allá de la mejora del desempeño de las organizaciones mencionado anteriormente, los cursos también han tenido incidencia en la elaboración de políticas públicas, sobre todo mediante el *posicionamiento de ciertos temas en las agendas* de los dirigentes políticos (nivel 4 del modelo de Kirkpatrick).

274. Un 73% de las personas que respondieron la encuesta manifestaron que temas como el enfoque territorial, el gobierno abierto, la planificación a largo plazo o la vinculación entre planeación, política y presupuesto están hoy más presentes en la agenda pública gracias a los cursos del ILPES.

275. Finalmente, como se muestra en el diagrama 8, la mitad de las personas que respondieron la encuesta piensan que la aplicación del aprendizaje de los cursos incidió en la elaboración de políticas públicas. De hecho se han recogido ejemplos concretos relacionados con la modernización de la administración judicial en México, la la Política Nacional de Riego y Drenaje de Costa Rica, el Plan Nacional de Desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia, y el estatuto de autonomía indígena, también de este país.

Diagrama 8
Percepción sobre la incidencia en las políticas públicas de los cursos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social



Fuente: Elaboración propia sobre la base del análisis del equipo de evaluación.

276. **Hallazgo 17. La contribución del Programa para informar políticas públicas ha sido sustancial, y en concreto se ha contribuido a la formulación, la promulgación, la mejor aplicación, el seguimiento y la evaluación de políticas nacionales y regionales. Este aporte se verifica en todos los componentes del Programa.**

277. Más allá de contribuir al posicionamiento de ciertos temas en los espacios y los discursos políticos de la región, las actividades del **componente de igualdad de género**, aunque en menor medida, también han contribuido tanto a la promulgación de leyes (véase la valoración según el marco lógico, indicador uno), como a la elaboración y la mejor aplicación de las políticas públicas de igualdad de género. En el cuadro 16 se presentan tres ejemplos en que se ilustra cómo se realizó esta contribución en casos relacionados con las tres *autonomías* con que se trabaja en la DAG.

Cuadro 16

Perú y Uruguay: ejemplos de la contribución de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Perú	Indicadores del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017	La asistencia técnica de la División de Asuntos de Género en 2011 contribuyó a la revisión final de los indicadores del Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, que fueron aprobados por el Ministerio y son implementados en la actualidad por las entidades públicas en el ámbito nacional. Estos indicadores constituyen la base del informe presentado al Congreso en cumplimiento de la Ley 28983, o Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
Uruguay	Sistema Integrado de Cuidados	El Sistema Integrado de Cuidados del Uruguay quizá constituya el caso en que se observa la relación más lineal entre el apoyo de la División de Asuntos de Género y el desarrollo de la <i>Hacia un modelo solidario de cuidados. Propuesta para la construcción del Sistema Nacional de Cuidados</i> que se publicó en septiembre de 2012. En el documento se menciona expresamente a la CEPAL como parte de sus referencias, y la División de Asuntos de Género ha financiado regularmente las investigaciones de las académicas que se convirtieron en parte de los pilares de la campaña desarrollada tras esta política. Además, actividades concretas del Programa CEPAL-AECID 2010-2012, como la asistencia técnica de agosto de 2012, se consideran espacios importantes en que se discutió la Propuesta.
	Revisión de la implementación de la Ley de Violencia Doméstica	El Instituto Nacional de las Mujeres del Uruguay requirió la asistencia de la CEPAL para aplicar la “Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género” al Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica establecido mediante la Ley de Violencia Doméstica promulgada en 2002. La entidad responsable de velar por el cumplimiento de la Ley y su reglamentación es el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, una comisión intergubernamental muy amplia que trabajó junto con la CEPAL en dos jornadas de labor intensa. La revisión de la Ley a través de la matriz brindó a todos los actores responsables de su implementación un tiempo de reflexión y de análisis más allá de las tareas relativas a su puesta en funcionamiento. Esto permitió reforzar las alianzas intersectoriales en la aplicación de la Ley y aumentar, de manera holística, el compromiso y el entendimiento del problema entre los responsables de su implementación (doctores, maestros y policías, entre otros).

Fuente: Elaboración propia.

278. En lo que respecta al **componente 2**, el trabajo realizado ha coadyuvado de manera tangible al desarrollo, el mantenimiento y la evolución de las políticas fiscales en la región. Los casos referidos en esta sección constituyen algunos ejemplos de la amplia casuística relativa a la contribución a los procesos de desarrollo de políticas.

279. En la **República Dominicana**, la necesidad de un pacto fiscal se incorpora en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030¹¹⁰, un concepto cuya introducción en la región está muy ligada con la CEPAL. Debido

¹¹⁰ Ley 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (cap. X, art. 36 sobre la reforma fiscal).

al incremento del déficit en 2012 se tornó urgente avanzar hacia el pacto. En este contexto, las posibles líneas de acción en que se enmarcará la discusión nacional sobre el pacto fiscal han sido trazadas por el insumo proporcionado por la CEPAL mediante una asistencia técnica financiada por el Programa. Este insumo se percibe como la base técnico-conceptual en que se enmarcará el diálogo político en este ámbito.

280. El seguimiento de la reforma y la posreforma tributarias del **Uruguay** a través de seminarios también ha formado parte del Programa. Este es otro ejemplo de que la incidencia del Programa en materia de política fiscal no solo se vincula con la adopción de medidas originadas en recomendaciones explícitas, sino que también puede asumir la forma de un apoyo continuo orientado a mantener vivo el proceso de reforma. Este caso permite notar que los indicadores de mantenimiento son necesarios en la TdC de medio y largo alcance temporal.

281. En **Guatemala**, mediante la reforma tributaria aplicable a partir de 2013, se modificó la estructura de la recaudación, y ello ha producido resistencia en los sectores empresariales. El estudio sobre los efectos de la reforma, financiado por el Programa, sería utilizado en el marco de las discusiones entabladas con el sector privado sobre el Proyecto de presupuesto 2015¹¹¹. Aunque los alcances del informe no se han materializado todavía, este es un caso claro de apoyo continuo al mantenimiento de los cambios promovidos en una línea acorde con la visión de la CEPAL.

282. Un caso de contribución indirecta pero tangible consiste en la actual reforma tributaria de **Chile**. La ruta conceptual trabajada por la CEPAL y apoyada por la AECID y la GIZ en estos últimos diez años ha estado presente en las discusiones y en la reforma, a través de la consideración de cuestiones como las siguientes: el aumento de la recaudación vía el impuesto sobre la renta, el incremento de la progresividad del impuesto y la tributación sobre la base devengada. El actual director del Servicio de Impuestos Internos, quien ha participado en el planteamiento de la reforma y en la elaboración de la propuesta de ley, trabajó con la CEPAL y es autor de varias publicaciones clave, entre las cuales se encuentra el estudio “Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y el Paraguay”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 113. El 86% de los encuestados estimaron que el nivel de incidencia de esta publicación fue alto¹¹².

283. Por otro lado, en el trabajo realizado por la DRNI en el marco del **componente de sostenibilidad ambiental** se dibuja una trayectoria de incidencia en lo que respecta a informar políticas que está demostrando ser efectiva. De hecho, el Programa ha constituido un aporte directo y palpable a la construcción de las bases para el desarrollo de la política regional de logística y movilidad en Mesoamérica.

284. Desde 2008 hasta la fecha se ha realizado un diagnóstico que ha logrado captar el interés de los actores de la región¹¹³. Sobre la base de este diagnóstico se desarrolló un proceso de investigación (los estudios se presentaron en el *Boletín FAL*) en que se configuraron un marco conceptual y una batería de propuestas de política que se materializaron en el documento “Bases para la formulación de una política de logística y movilidad en Mesoamérica”. Este documento se presentó en la XXXI Reunión del COMITRAN celebrada en Panamá en octubre de 2013, y en la Reunión de Ministros de Transporte de Mesoamérica celebrada en Costa Rica en diciembre de 2013, y es reconocido en las actas de ambas reuniones como un insumo relevante para avanzar en la elaboración de una política regional¹¹⁴. El acompañamiento técnico realizado por la CEPAL durante todo el período también es abiertamente reconocido y valorado.

¹¹¹ En el estudio se aborda el tema clave de las consecuencias de la reforma en términos del efecto recaudatorio del impuesto sobre la renta.

¹¹² Este es el porcentaje más alto de los registrados en el total de publicaciones sobre política fiscal. Además, este documento es uno de los 5 con más descargas de la lista de los 30 estudiados en el análisis cibernético.

¹¹³ El documento clave fue la publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) titulada *Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales* (LC/L.3226-P), de mayo de 2010, en que se ponen en evidencia los costos del viejo paradigma.

¹¹⁴ Véanse el apartado 1.c del Acta de Acuerdos del COMITRAN y el apartado 2.a del Acta de la Reunión de Ministros de Transporte de Mesoamérica.

285. Así pues, el Programa constituyó un aporte directo al establecimiento de las bases de un marco regional de política de logística y movilidad, pues la construcción de los lineamientos de esta propuesta está totalmente ligada con la financiación de la AECID durante el período comprendido de 2011 a 2013. Este fue un primer paso muy sólido en el proceso de *reforzar la capacidad institucional latinoamericana para el diseño (y la implementación) de políticas públicas sostenibles en que se incorpore una visión integradora de la infraestructura, el transporte y la logística*, que constituye la esencia del Programa en este componente.

286. Los efectos del trabajo de la DRNI fueron más allá de la contribución a la definición del marco de la política regional, incidiéndose también en políticas nacionales. En **El Salvador** se están aplicando las recomendaciones de la CEPAL en la formulación de la política de logística del país. De hecho, en este país se utilizó el documento “Bases para la formulación de una política de logística y movilidad en Mesoamérica” mencionado anteriormente, y se contó con el aporte directo del equipo de la DRNI para desarrollar el primer marco general que se formuló en agosto de 2013 a fin de elaborar el primer borrador de una Política Integrada de Movilidad y Logística en junio de 2014¹¹⁵. Los comentarios y los insumos provistos por la CEPAL¹¹⁶ permitieron imprimir un giro en el primer marco general resultante de modificaciones conceptuales, y en el borrador de junio de 2014 se incorporó un énfasis destacado en la integralidad. El borrador fue validado por el Grupo Tractor relativo a la política de logística, conformado por entes públicos, la academia y el sector privado. El proceso se detuvo en septiembre de 2013, cuando se produjo el inicio del período electoral. En el momento en que se realizó esta evaluación se confirmó que la política nacional de logística será incluida en el Plan Quinquenal del nuevo gobierno, y se conoció que se planea retomar las acciones del Grupo Tractor para acordar el plan de implementación de dicha política.

287. Otros ejemplos de incidencia en las políticas, aunque menos directos, se han identificado en Costa Rica y en Nicaragua. En el Plan Nacional de Transportes de Costa Rica elaborado en 2011 se incorpora un enfoque intermodal que, según la propia opinión del personal del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, está inspirado en la visión de sistema de transporte integrado que viene proponiéndose en la CEPAL¹¹⁷. Por otro lado, en el Ministerio de Transporte e Infraestructura de Nicaragua con el apoyo del Ministerio de Fomento de España se ha estado trabajando en la incorporación de recomendaciones relativas al modelo propuesto por la CEPAL en lo que respecta a la integración y la facilitación en los pasos de frontera.

288. Se identifican tres factores de éxito en el proceso que se ha venido desarrollando en la DRNI: el acompañamiento brindado en el marco de los mecanismos interinstitucionales¹¹⁸, el apoyo continuo, y la combinación del aporte la CEPAL, que provee insumos técnicos, con la voluntad política de las contrapartes. Mediante la labor de la División se ha acompañado este proceso en el contexto del accionar de un marco interinstitucional de actores, en este caso ya establecidos, que constituyen un indicador de interés y apropiación (compuesto por reuniones, consejos, grupos técnicos interinstitucionales, o los grupos tractores, como en el caso de El Salvador). En este contexto, la CEPAL brinda insumos técnicos especializados y acompañamiento a demanda para el desarrollo de procesos que estén respaldados por una voluntad política clara, en los cuales, además, la participación y el compromiso de todos los actores relevantes actúan de blindaje ante los cambios políticos.

289. El objetivo original del **componente de integración y comercio** consistió en acompañar a los países de la región vía estudios y asistencias técnicas para la negociación de acuerdos. Las previsiones iniciales no se concretaron porque las negociaciones se estancaron tanto en el Paraguay como en el

¹¹⁵ El reconocimiento de estos aportes fue expresado en una carta del ministro de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano presentada a la CEPAL en julio de 2013.

¹¹⁶ Comentarios al documento “Marco general de la política integral de movilidad, logística, transporte y puertos de El Salvador”, de agosto de 2013.

¹¹⁷ Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035, de septiembre de 2011.

¹¹⁸ La CEPAL es miembro del Grupo Técnico Interinstitucional del Proyecto Mesoamérica (junto con el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco de Desarrollo de América Latina y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana).

Uruguay. A pesar de ello, en el Programa se logró completar con creces el proceso de informar políticas públicas en el Ecuador, donde se desplegó la TdC en su totalidad: se proveyeron ambos tipos de asistencia (para mandos técnicos y para mandos políticos) y se entregaron insumos que se utilizaron para la toma de decisiones de política comercial de alto nivel y alcance nacional.

290. El estudio sobre la evaluación de posibles impactos de la adhesión al MERCOSUR fue utilizado como un insumo en la toma de decisiones, y fue altamente valorado por el gobierno. Como resultado de esto se generó, ya fuera del período de implementación del Programa, un convenio de cooperación técnica para la elaboración de análisis de impacto económico-comercial entre el Ministerio de Comercio Exterior y la CEPAL. El convenio se desarrolló de febrero a julio de 2014, y entre los estudios solicitados se encuentra la evaluación de los posibles impactos de un acuerdo comercial entre el Ecuador y la Unión Europea. Este documento fue utilizado por las autoridades de gobierno (el presidente de la República, el vicepresidente y los ministros) como un insumo técnico para tomar una decisión informada sobre los instrumentos de la política comercial¹¹⁹.

291. En lo que refiere al **componente de capacitación de funcionarios públicos**, los aprendizajes derivados de los cursos también se han usado en la implementación y el diseño de planes estratégicos y operativos concretos tanto en el nivel nacional como en los niveles regional y local (nivel 3 del modelo de Kirkpatrick).

292. Algunos ejemplos son los siguientes: el Plan Operativo Anual del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, el Plan Estratégico de Modernización del Sector de Agua Potable y Saneamiento (PEMAPS) de Honduras, la evaluación del Plan de Desarrollo del Departamento del Valle del Cauca, en Colombia; el Plan Agrario Regional de Tacna, en el Perú; la gestión y la planificación estratégica del Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay; la arquitectura organizativa de los servicios descentralizados de salud del Municipio de Zapopan, en Jalisco, México; el proceso de gestión administrativa y de planificación del presupuesto desarrollado en la Secretaría de Educación Pública del Estado de Michoacán, en México; la Estrategia Nacional de Inclusión de Regiones a Mercados del Ministerio de la Producción del Perú; el Plan de Desarrollo Social 2011-2015 del Departamento de Artigas, en el Uruguay, y la planificación estratégica de la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá.

293. Como puede observarse, los ejemplos recabados pertenecen tanto a la esfera local como a la nacional. Sin embargo, hay indicaciones que sugieren que las aplicaciones son más profundas en el ámbito local. Los alumnos que trabajan en este nivel tienen más oportunidades de aplicar lo aprendido, por dos razones: primero, porque están más cerca de la realidad en que pretenden incidir; segundo, porque tienden a tener mayor capacidad de incidencia debido a que las resistencias políticas son menores.

¹¹⁹ Véase el artículo titulado "Gobierno analiza los pro y los contra de la firma de un acuerdo con la Unión Europea", publicado en El ciudadano [en línea] <http://www.elciudadano.gob.ec/gobierno-analiza-los-pro-y-los-contra-de-la-firma-de-un-acuerdo-con-la-union-europea/>, y también el artículo "Acuerdo entre Ecuador y la UE generará un aumento del PIB e importaciones en el país andino", publicado por la Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica (ANDES) [en línea] <http://www.andes.info.ec/es/noticias/acuerdo-entre-ecuador-ue-generara-aumento-pib-e-importaciones-pais-andino.html>, ambos publicados el 14 de junio de 2014.

VI. SOSTENIBILIDAD

294. **Hallazgo 18. La sostenibilidad del proceso parece garantizada en el caso de los componentes de igualdad de género y de capacitación de funcionarios públicos, en que la relación entre la Cooperación Española y la CEPAL es duradera y continua debido al alto grado de institucionalización de ambas temáticas en sendas organizaciones. Este compromiso institucional también está presente, aunque en menor medida, en el caso del componente de política fiscal. En las áreas de sostenibilidad ambiental y comercio, la continuidad del apoyo del Programa CEPAL-AECID era incierta en el momento de redactarse este Informe de Evaluación.**

295. La atención de los **asuntos de género** en la CEPAL ha avanzado a paso firme en los últimos años. Prueba de ello es el aumento de la presencia del tema en sus documentos estratégicos y en la nueva “Estrategia de transversalización de la perspectiva de género en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013-2017”¹²⁰, lo que se tradujo en un alto nivel de institucionalización del tema que se ve refrendado por el compromiso establecido con el órgano subsidiario de la Conferencia Regional sobre la Mujer.

296. Sin embargo, a la largo de la evaluación se ha detectado un parecer común en varios testimonios tanto internos como externos, según el cual este avance está muy ligado al compromiso de la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL. En este sentido, la sostenibilidad del proceso puede también estar sujeta, en la práctica, al posicionamiento personal de secretarios ejecutivos venideros.

297. En cuanto a la Cooperación Española, está claro que la temática está plenamente institucionalizada y que trasciende incluso el color político de los gobiernos del país. Además, la Cooperación Española está acreditada en la región como el donante bilateral mejor posicionado en asuntos de género. Finalmente, mediante la sólida alianza estratégica con la CEPAL en este tema se garantiza la continuidad de su apoyo en asuntos de género.

298. En cuanto al **componente 5**, la sostenibilidad del proceso también está garantizada gracias a la trayectoria, la capacidad técnica y la institucionalización del área de capacitación del ILPES. Al hablar de la sostenibilidad del proceso se hace referencia a la permanencia de la oferta de capacitación para funcionarios públicos, firmemente instalada en el mandato del ILPES y respaldada por 50 años de actividad docente.

299. El hecho de que el ILPES sea un órgano subsidiario de la CEPAL también permite garantizar que la organización seguirá apostando por su quehacer en las áreas establecidas en las resoluciones del período de sesiones. Por otra parte, el ILPES es una institución de probada solidez técnica con capacidad para continuar ofreciendo cursos a los funcionarios sobre todas las temáticas que se han abordado en este Programa.

300. En lo referente al **componente de política fiscal**, la inclusión en el diseño del nuevo Programa CEPAL-AECID 2014-2016 de un componente fiscal centrado en la capacitación supone buenas perspectivas de sostenibilidad de los efectos del Programa evaluado en cuanto a la generación de conocimiento.

301. La capacitación en materia de políticas fiscales redistributivas es una prioridad actual de la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe de la AECID. El acervo producido por el Programa en términos de investigación es considerable y podría constituir un activo significativo para el desarrollo de un componente de formación. Del mismo modo, la transferencia efectiva del conocimiento producido a través de estos estudios supondría el aumento de las perspectivas de durabilidad de sus efectos, y la posibilidad de que los cambios personales se traduzcan en cambios organizacionales (a través de la aplicación práctica del conocimiento). El IEF de España podría añadir valor al proceso de articulación de este componente, dado su vínculo colaborativo con la CEPAL y su trayectoria con el PIFTE.

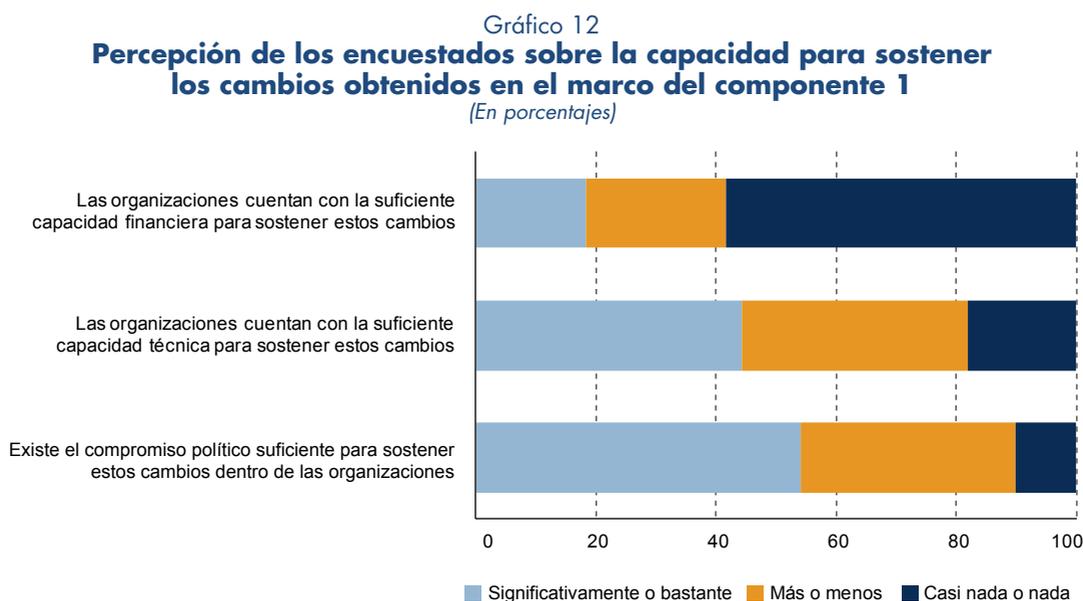
¹²⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Estrategia de transversalización de la perspectiva de género en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013-2017” (DDR/1) [en línea], 11 de octubre de 2013 http://www.cepal.org/12conferenciamujer/noticias/paginas/2/50982/2013-819-CRM.12_Estrategia_de_transversalizacion.pdf.

302. Finalmente, en el caso del componente de **sostenibilidad ambiental y comercio** la relación con la Cooperación Española es más intermitente y los mecanismos de diálogo para determinar la continuidad del apoyo son menos estructurados y, por ende, menos previsibles que en el caso de las áreas de igualdad de género y de capacitación de funcionarios. En el momento de redactar el presente informe no había indicios de continuidad del apoyo a los procesos generados por el Programa en estos dos componentes.

303. **Hallazgo 19. Las transformaciones que se consiguieron en materia de capacitación personal y del posicionamiento de temáticas son más permanentes, pero las transferencias de capacidades en las organizaciones y las transformaciones relativas a la promulgación y la implementación de políticas no están aún lo suficientemente institucionalizadas como para resultar no reversibles.**

304. En el **componente 1**, dentro de los gobiernos, los mecanismos para el adelanto de la mujer siguen siendo instituciones en que se dispone de capacidades técnicas y financieras aún débiles, pero también hay un consenso general que indica que la temática está instalada en el discurso oficial y que ya no es posible hacer un análisis de las desigualdades sin tener en cuenta las brechas de género. Mediante los consensos aprobados en las sucesivas conferencias regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, así como a través de otras herramientas concretas, como el OIG, se contribuye a que los gobiernos adquieran obligaciones internacionales a este respecto y, por lo tanto, se favorece la sostenibilidad del proceso.

305. Por otra parte, como se indica en el gráfico 12, en las organizaciones (mayormente, los institutos nacionales de estadística y los mecanismos para el adelanto de la mujer) aún no se dispone de la suficiente capacidad técnica y financiera para que estas puedan sostener, por sí solas, los resultados que se han conseguido.

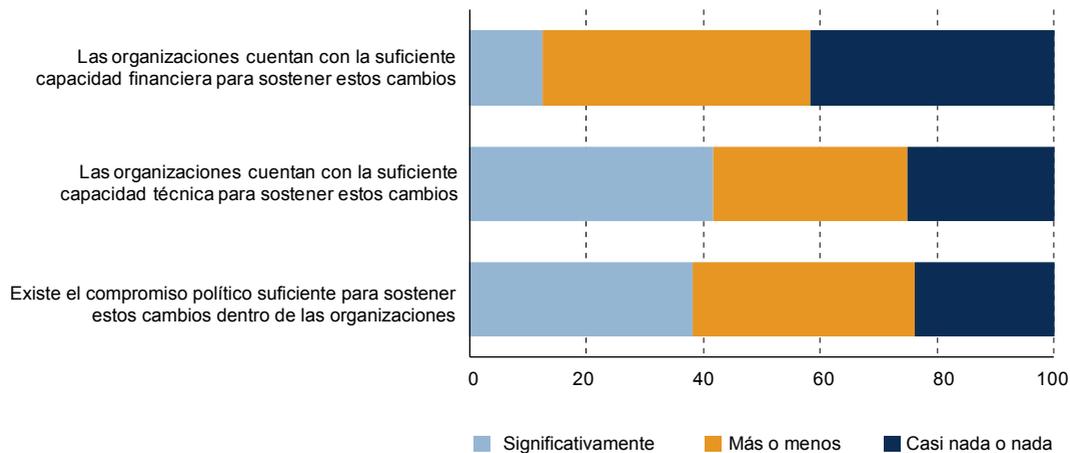


Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de cuestionarios en línea.

306. En lo que respecta al **componente 2**, la situación presenta un patrón similar. Los resultados de las entrevistas en profundidad permitieron revelar que la integración de conceptos como, por ejemplo, la relación entre la fiscalidad y la equidad, o la política tributaria como herramienta de redistribución, es difícil de revertir una vez que las personas los han asimilado. No obstante, su continuidad en la práctica depende en gran medida del contexto político-institucional futuro de cada país. Las perspectivas en cuanto a la durabilidad de las transformaciones organizacionales son menos claras.

307. Del total de personas que consideran que el trabajo desarrollado por la CEPAL en materia de política fiscal ha contribuido al logro de cambios organizativos, un bajo porcentaje está convencido de que se den las condiciones para que estos cambios puedan sostenerse (véase el gráfico 13).

Gráfico 13
Percepción de los encuestados sobre la capacidad para sostener los cambios obtenidos en el marco del componente 2
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de cuestionarios en línea.

308. Las transformaciones personales propiciadas en el marco de la labor del **componente 3** presentan buenas perspectivas de sostenibilidad. Casi la totalidad de las personas entrevistadas que se beneficiaron de los aprendizajes impartidos en el Foro Internacional de Expertos Grupo 11+ estaban aplicando de una manera u otra las capacidades adquiridas durante el evento¹²¹. Las transformaciones en el ámbito de las políticas, resultantes del trabajo realizado por la DRNI en este componente, son la excepción a la premisa de este hallazgo, ya que si bien dichas transformaciones se han dado en el seno de un proceso que todavía está en marcha¹²², el alto grado de avance y de institucionalización del proceso¹²³ supone un desarrollo difícilmente reversible.

309. Por otra parte, en el **componente 4** las perspectivas de sostenibilidad de la transferencia de capacidades y la gestión de conocimiento llevadas a cabo por medio del Programa son buenas, aunque hay motivos para pensar que el seguimiento de los talleres es un factor que requiere especial atención.

310. Dos ejemplos en este sentido son los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y del Ecuador, ambos relacionados con la réplica y la ampliación. En el Estado Plurinacional de Bolivia, en el marco del Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones, va a adaptarse próximamente el taller sobre indicadores comerciales orientado a funcionarios a fin de replicarlo para productores y exportadores de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba. Esta tarea se desarrollará con la asistencia de la DCII y con la financiación del Programa de Apoyo a la Promoción del Crecimiento y la Diversificación de las Exportaciones de la Unión Europea. Por otro lado, en el momento de redactar este informe, y como parte del convenio marco entre la Unidad de Estudios Económicos y Comerciales del Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador y la CEPAL, se preveía el reclutamiento de un grupo de economistas que recibirán entrenamiento brindado por la DCII con el objetivo de transferir capacidad técnica a la Unidad para que, de ahora en adelante, sus propios miembros puedan replicar el tipo evaluaciones de posibles impactos que hasta la fecha ha realizado la CEPAL.

311. Además, ocurre que cuadros técnicos y académicos con los que se trabajó durante el Programa se transforman en cuadros de gobierno, lo que supone un incremento de las posibilidades de que los enfoques promovidos por la DCII se incorporen en el quehacer institucional de los países, aumentando así las perspectivas de sostenibilidad. Hay numerosos ejemplos de consultores y cuadros técnicos vinculados

¹²¹ En concreto, nueve de las diez personas entrevistadas.

¹²² Dicho proceso es la formulación de la política regional de movilidad y logística en Mesoamérica.

¹²³ Ligado al Proyecto Mesoamérica, a la Declaración de Cartagena y al COMITRAN.

con el Programa que actualmente se desempeñan en altos cargos en el Ministerio de Agricultura de Chile, el Instituto de Desarrollo Agropecuario, también de Chile, el Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador, y el Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay, por citar algunos ejemplos.

312. Dicho esto, cabe señalar que el seguimiento de los talleres requiere más atención. La falta de seguimiento después de realizados los talleres de asistencia técnica, y las posibilidades de mejorar este aspecto, han sido cuestiones mencionadas frecuentemente (Bolivia, Colombia, Paraguay). Este seguimiento no necesariamente supone la necesidad de realizar segundos cursos, pero sí conlleva el desarrollo de un mínimo acompañamiento mediante la creación de espacios de discusión para analizar los problemas y aspectos relacionados con la adopción práctica de los conocimientos. La ausencia de estos elementos supone el riesgo de que las transformaciones organizacionales no acaben consolidándose.

313. En cuanto a la sostenibilidad de las transformaciones producidas como resultado de la impartición de los cursos del **componente 5**, es necesario señalar que aquellas de índole personal, o sea, las referidas a la adquisición de capacidades, la apertura a nuevas ideas y el ascenso profesional, son más permanentes. Según un testimonio, "Se aprenden conceptos nuevos que se quedan contigo para siempre" (opinión de representante de entidad gubernamental del Perú, encuesta en línea).

314. Sin embargo, las transformaciones producidas en las organizaciones y en las políticas públicas son más vulnerables y están sujetas a revertirse dependiendo del desarrollo de distintos factores, como la rotación política en los gobiernos o la propia rotación de los funcionarios públicos. En este sentido, las respuestas recabadas a través de la encuesta no fueron tan definitivas como en otras áreas. El 52% de las personas que contestaron manifestaron que en las organizaciones existe el suficiente compromiso político como para sostener los resultados obtenidos, aunque solo un 38% consideró que en dichas organizaciones se disponga de la suficiente capacidad técnica, y aún menos (28%) estimaron que se disponga de la suficiente capacidad financiera.

315. Por otra parte, durante la evaluación pudieron recogerse evidencias sólidas que indican que se han formado redes y grupos de trabajo informales entre los participantes de los cursos que en ocasiones se han traducido en intercambios profesionales concretos. Estos lazos entre pares pueden trascender la vida de los cursos, aunque son más sostenibles si son facilitados intencionalmente, cosa que no siempre ocurre.

316. Hallazgo 20. La sostenibilidad de la relevancia y del uso de los productos financiados por el Programa presenta variaciones que dependen, sobre todo, del grado de integración de tales productos en los procesos de incidencia de la CEPAL y, en algunos casos, de la medida en que la CEPAL y sus aliados estén dispuestos a seguir apostando, mediante el aporte de recursos financieros, por su potencial de repercusión en tales procesos de incidencia.

317. En general, los productos de investigación y las asistencias financiadas por el Programa (en los componentes 1, 2, 3 y 4) forman parte de un proceso de incidencia que continuó después de la finalización del Programa. Este hecho, junto con su alto grado de pertinencia, es una garantía de sostenibilidad. En otras palabras, al ser pertinentes e integrarse a la TdC de la CEPAL pasan a formar parte del proceso de incidencia, y esta integración constituye una forma de sostenibilidad.

318. Por ejemplo, en el caso del trabajo realizado por la DRNI en el **componente 3**, la sostenibilidad de los productos y efectos del Programa constituye un hecho contrastado. En la XXXIII Reunión del COMITRAN celebrada en Managua en agosto de 2014, este solicitó a la CEPAL que continúe brindando apoyo técnico para el desarrollo de las siguientes actividades, entre otras: la formulación de un documento marco de políticas públicas de carácter regional en materia de movilidad y logística, y la preparación de un programa de trabajo regional que se traduzca en una estrategia marco a ser presentada en la cumbre de presidentes de 2015¹²⁴. Así pues, las propuestas realizadas con el apoyo del Programa forman parte del proceso de elaboración de la política regional.

¹²⁴ Acuerdo 12-2014 del Acta de Acuerdos de la XXXIII Reunión del COMITRAN, celebrada en Managua los días 13 y 14 de agosto de 2014.

319. Sin embargo, se identifican variaciones en el grado de sostenibilidad de los productos resultantes de la labor realizada por la DDSAH en el marco del mismo componente, debido precisamente a este nivel de integración. Por una parte, si se tiene en cuenta el marco amplio de la TdC, se observa que el trabajo de la DDSAH relativo a la gestión urbana sostenible (en el Programa Megaciudades) fue un ejemplo de buena práctica en lo que respecta a la concatenación de diferentes donantes en varios momentos, en un marco establecido a medio plazo. Previamente a la implementación del Programa se estableció un diagnóstico situacional con fondos de la GIZ, luego el Programa apoyó el desarrollo de una metodología, y posteriormente esta metodología se aplicó en tres ciudades (México D.F., São Paulo y Santiago) en el marco de los Proyectos REDD+ y Sendas de Desarrollo Urbano Bajas en Carbono correspondiente al período 2012-2014¹²⁵. En este sentido, parte de los productos y beneficios del Programa han sido sostenibles.

320. Por otra parte, el curso para el Foro Internacional de Expertos Grupo 11+ no se ha aprovechado, y el Foro, que nunca se diseñó para ser sostenible, no está activo. En varias de las ciudades en que no se trabajó posteriormente con la GIZ en el marco del Proyecto mencionado en el párrafo anterior, las propuestas formuladas durante el Programa no se aplicaron y los efectos se han diluido. Además, después del Proyecto de la GIZ, la Cooperación Alemana no seguirá brindando su apoyo a la línea del Programa Megaciudades y sendas urbanas bajas en carbono, y por el momento la AECID tampoco tiene previsto seguir apoyándola¹²⁶. Así se pone sobre la mesa la cuestión de la discordancia entre el proceso de fijación de las áreas prioritarias por parte de los donantes por período de cooperación, por un lado, y las TdC, los procesos de maduración de las transformaciones y la necesidad de establecer compromisos estratégicos sobre la base de las rutas de cambio, por el otro.

321. También en el caso del **componente 4** los productos financiados con fondos de la AECID se han integrado al argumentario de la CEPAL, lo que es garantía de un uso continuo y, por ende, de sostenibilidad.

322. Por ejemplo, las reflexiones y los análisis presentados en varias de las investigaciones y los estudios financiados por el Programa en el período comprendido de 2008 a 2013 están integrados en el libro *Comercio internacional y desarrollo inclusivo: construyendo sinergias*, de abril de 2013, que concluye con un capítulo compuesto por recomendaciones de políticas, y es utilizado por la DCII como la base de su ruta conceptual. Así, los resultados del Programa han pasado a formar parte de su proceso de incidencia.

323. Lo mismo se observa respecto de los productos que se desarrollaron en el marco de la labor del **componente 1**. Por ejemplo, en la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe el OIG se ha internalizado como un instrumento de trabajo, hasta el punto de que algunos de los indicadores críticos que se manejan en el Observatorio (la carga de trabajo, las muertes ocasionadas por parejas íntimas o las mujeres sin ingresos propios) se han convertido, según varias de las personas consultadas, en parte de la rutina de trabajo de las autoridades que participan de las reuniones de la Mesa Directiva.

324. Sin embargo, la sostenibilidad del OIG merece una mención aparte. Aunque el Observatorio está plenamente integrado en los procesos de incidencia promovidos por la DAG, maximizar el uso que las contrapartes hacen de esta herramienta, y, por ende, su sostenibilidad, depende de que en el Observatorio se produzcan más indicadores, así como de que se profundice el desarrollo de los que ya han sido creados, para lo que se requieren recursos considerables (véase el capítulo sobre eficacia). La posibilidad de mantener e incrementar la relevancia del OIG en la región depende directamente del monto del presupuesto que se le asigne. Por otra parte, en materia técnica, la DAG está perfectamente capacitada para continuar esta labor.

325. Los productos y los resultados del **componente 2** también están relacionados con el OFILAC. En el *Informe final de evaluación* del Programa se menciona esta plataforma como una instancia que permite

¹²⁵ La metodología se utiliza en los análisis económicos, pero todavía no se aplica al diseño de políticas concretas.

¹²⁶ Esta línea será apoyada por la Cooperación Francesa en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) (+20), que se celebrará en 2016, y por la CEPAL, encargada de coordinar el informe regional junto con UN Hábitat.

asegurar la sostenibilidad de los resultados¹²⁷. Efectivamente, se trata de un bien público regional que supone muchas posibilidades de cara a garantizar el uso continuo del material de investigación y el debate impulsado por el Programa¹²⁸. Sin embargo, tal como se ha mencionado en el capítulo sobre eficacia, los resultados de las entrevistas, de las encuestas y del análisis cibernético remiten a una infrutilización de la plataforma, en la que parece estar atravesándose un momento de transición, por lo que se precisa cierta reactivación si se espera que este Observatorio actúe como un mecanismo de apoyo a la sostenibilidad de los resultados¹²⁹.

¹²⁷ Informe Final del Programa de Cooperación CEPAL-AECID 2010-2012, marzo de 2014.

¹²⁸ Dado que es una plataforma que permite visibilizar y comunicar el posicionamiento de las temáticas, la inclusión de temas innovadores en los discursos, y las nuevas ideas y los enfoques promovidos por el Programa.

¹²⁹ Sin contacto ni interacción con sus usuarios, es más bien una base de datos estática con información para expertos y profesionales que la usan esporádicamente, en el mejor de los casos.

VII. ASPECTOS TRANSVERSALES

VII.1. Transversalización de género

326. Hallazgo 21. La necesaria colaboración entre la DAG y otras Divisiones con acceso a los núcleos de poder a fin de transversalizar la agenda de género dentro de los gobiernos solo se dio de manera puntual.

“La CEPAL tiene mucho reconocimiento económico con ciertos ministerios, las misiones interdivisionales nos ayudan a nosotras [mecanismos para el adelanto de la mujer] a abrir puertas en nuestros propios gobiernos” (viceministra de un mecanismo para el adelanto de la mujer).

327. El mensaje más claro que ha emergido de esta evaluación acerca de la necesidad de la transversalización de género es que, si en la CEPAL se busca que la idea de igualdad de género permee las políticas públicas de la región, es fundamental que en las Divisiones con acceso a los núcleos de poder (por ejemplo, los ministerios de Finanzas y de Comercio) se trabaje en estrecha colaboración con la DAG y con los mecanismos para el adelanto de la mujer, lo que no ha ocurrido de manera significativa en el marco de este Programa.

328. Como se ha señalado en varias partes de este informe, los mecanismos para el adelanto de la mujer son en general débiles y se sitúan en las márgenes de estos círculos de poder dentro de los gobiernos. La colaboración interdivisional de la CEPAL tiene el potencial de producir excelentes resultados en cuanto al posicionamiento de estos mecanismos y, por consiguiente, de la agenda de género en los diferentes países.

329. Por ejemplo, en el Perú las misiones conjuntas de la DCII y la DAG, de abril de 2014, y la llevada a cabo por la División de Desarrollo Productivo y Empresarial y la DAG en noviembre de 2013, supusieron un reposicionamiento del Viceministerio de la Mujer en relación con temas relativos a la autonomía económica de las mujeres.

330. Hallazgo 22. Los aspectos de género no se transversalizaron en los componentes no específicos (componentes 2, 3, 4 y 5). Esto se debió a tres motivos: i) en el momento de formular el Programa no existía un marco institucional de transversalización de género en la CEPAL; ii) en varios de los componentes (sobre todo, en los de política fiscal y comercio) la incorporación de la perspectiva de género se hace particularmente difícil por la falta de argumentarios y de herramientas metodológicas sólidas para llevar a cabo tal integración, y iii) todavía es débil la cultura de trabajo interdivisional en la CEPAL.

331. Como se ilustra en el ejemplo anterior, durante la implementación del Programa se han identificado casos puntuales en que las distintas Divisiones han trabajado con la DAG o han desarrollado actividades propias para incorporar una mirada de género en sus componentes. El caso más claro consiste en la publicación “La perspectiva de género en el transporte de América Latina y el Caribe”, *Boletín Fal*, N° 301e, elaborada por la DRNI. El documento constituye una breve radiografía de la participación y la situación de las mujeres en el sector del transporte de la región, y como tal es una primera aproximación al tema de género, aunque no se ahonda en las brechas de género ni en sus factores explicativos e implicaciones. Además, dicha publicación no se utilizó como insumo para la realización de otros trabajos dentro del componente.

332. Desde un punto de vista más funcional que sustantivo, el ILPES también colaboró con el componente de igualdad de género en la facilitación de la plataforma tecnológica para el desarrollo de los cursos en línea ofertados por la DAG en el marco de este componente.

333. Sin embargo, más allá de estos ejemplos puntuales y del caso del componente específico de igualdad de género, en el marco del Programa no se reflejó la integración de los asuntos de género en el resto de los componentes, ni por medio del diseño de indicadores, actividades y sistemas de seguimiento específicos, ni mediante la elaboración de análisis o diagnósticos de género para determinar las especificidades y las

consecuencias de integrar o no la perspectiva de género en el trabajo de cada componente. Esto se debió a que en el momento en que se formuló el Programa no existía un marco institucional de transversalización de género en la CEPAL y, por consiguiente, no había un mandato explícito respecto de convertir a la transversalización de género en una prioridad. Sin embargo, a lo largo de la evaluación se hizo patente que el avance de la transversalización de género en la CEPAL ha sido significativo. Las razones que se destacan con frecuencia para explicar este avance son el firme compromiso de la Secretaria Ejecutiva y el excelente trabajo de la DAG, que se cristalizó en la “Estrategia de transversalización de la perspectiva de género en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013-2017”, publicada en 2013.

334. Por otra parte, en lo que respecta a ciertos temas abordados en el Programa se hace particularmente difícil la incorporación de la mirada de género. De hecho, si bien la justificación del enfoque de género se basa en el reconocimiento de que no existen políticas o iniciativas neutras en cuanto al género, hay ciertas temáticas, por ejemplo, el comercio internacional, en que la incorporación de la perspectiva de género se hace particularmente difícil.

335. Varias autoras han mostrado que el comercio internacional tiene impactos diferenciados en hombres y mujeres en aspectos relacionados con la disponibilidad de los recursos, las normas de las instituciones laborales, los sistemas de derechos de propiedad, el acceso a los mercados y otras condiciones sociales y económicas¹³⁰. Sin embargo, el argumentario y las herramientas metodológicas para transversalizar género en este sector aún no están lo suficientemente desarrollados. Como indica Alejandra Eguiluz al referirse a la relación entre género y comercio internacional, “A pesar de los avances en las políticas de igualdad quedan aún desafíos importantes como la falta de herramientas metodológicas que ayuden a incorporar la perspectiva de género”¹³¹.

336. Algo similar puede afirmarse de las políticas tributarias. Aunque el cuerpo teórico en que se analizan los sesgos y el impacto de género en materia de recaudación tributaria en América Latina es cada vez más sólido, estas argumentaciones aún no han incidido en los espacios de reflexión y decisión sobre cuestiones fiscales en los diferentes países, donde la política tributaria sigue considerándose de índole esencialmente neutra.

337. A lo largo de la evaluación, varias de las expertas consultadas coincidieron al considerar que la CEPAL está especialmente bien posicionada para contribuir al desarrollo de argumentos y metodologías de transversalización de género en los temas económicos duros (como la política tributaria o el comercio internacional), y para impulsar la apertura de los espacios tradicionales de decisión en estas materias a la mirada de género. Esta es una oportunidad tanto para la DAG como para la DDE y la DCII. A su vez, la AECID es el aliado perfecto dado su compromiso férreo con los temas de género, y su aporte puede realizarse tanto mediante la financiación del desarrollo de evidencias sobre estas materias, como por medio de la promoción de la incorporación de los asuntos de género en los espacios de decisión convencionales tradicionalmente cerrados a esta perspectiva.

338. La transversalización de género es un trabajo interinstitucional por naturaleza. De hecho, una gran parte de los temas abordados por la DAG también constituyen competencias de otras Divisiones. En la CEPAL se han dado sinergias obvias entre la DAG y otras Divisiones, por ejemplo, con la División de Estadísticas a la hora de desarrollar conjuntamente indicadores macroeconómicos de género. Sin embargo, en otras áreas de trabajo igualmente prioritarias para la DAG no se ha conseguido establecer de manera evidente sinergias con las Divisiones competentes. Un ejemplo en que se ilustra esta falta de colaboración está íntimamente relacionado con el Programa CEPAL-AECID.

339. Como se señaló anteriormente, la publicación más influyente del Programa ha sido el *Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe. Informe anual 2012: los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres*, elaborado por el OIG en el marco de la DAG. En la segunda parte de esta publicación la

¹³⁰ Espino, *Equidad de género y comercio internacional*, 2013.

¹³¹ Alejandra Eguiluz Zamora, “Un ejercicio práctico sobre cómo incorporar un enfoque de género en dos áreas del ámbito comercial”, *Puentes*, vol. 13, N° 5, septiembre de 2012.

atención se centra en los programas de transferencias condicionadas y en particular en las implicaciones de estos sobre los derechos y la vida de las mujeres de la región.

340. Los programas de transferencias condicionadas, además de tener efectos significativos sobre la igualdad de género, se enmarcan en el ámbito de la política social, que dentro de la CEPAL es un área de trabajo estrechamente vinculada con la DDS. De hecho, en el mismo período correspondiente a la implementación del Programa, en esta División se publicó un estudio sobre dicha temática, titulado “Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 95. Sin embargo, la colaboración entre ambas Divisiones no es explícita en este trabajo común. En la publicación de la DAG no se hace referencia al trabajo anterior de la DDS, y en este último tampoco se usan insumos provistos por sus colegas de la DAG.

VII.2. Interdivisividad

En esta sección se presenta un breve análisis en que se examina hasta qué punto el Programa contribuyó a la promoción de sinergias entre las Divisiones, y se identifican aquellos factores que permiten explicar el grado de consecución de los logros. El término *interdivisividad* es entendido como el grado de interacción y el alcance del trabajo conjunto de las Divisiones de la CEPAL.

341. Hallazgo 23. El Programa constituye un avance en lo que respecta a los logros en materia de interdivisividad en comparación con intervenciones anteriores. Sin embargo, el trabajo sustantivo conjunto de las Divisiones, esto es, la gestión conjunta de actividades sobre la base de un equipo ejecutor compartido, sigue siendo un reto. Los factores que explican las dificultades son los procedimientos administrativo-financieros y la carencia de una cultura de trabajo conjunto. Este último reto no ha pasado desapercibido en la CEPAL, y se están aplicando medidas de mejora, aunque parciales, en nuevos proyectos.

342. La inclusión del enfoque interdivisivo en forma práctica en el Programa CEPAL-AECID se remonta a la etapa anterior, y en las Divisiones de la CEPAL se percibe como un elemento distintivo e innovador que caracteriza al Programa desarrollado con la AECID¹³². El Programa evaluado significó cierto avance respecto de programas anteriores. Este avance se reflejó en el diseño interdivisivo explícito del componente 3 sobre sostenibilidad ambiental, y en la planificación conjunta y el establecimiento de algunas pautas de actuación consensuadas¹³³. En el nivel práctico, esto se tradujo en la incorporación de tres Divisiones en la planificación y la ejecución del componente (DRNI, DDSAH y DDE), como muestra de la naturaleza multitemática y multisectorial de las políticas públicas integrales orientadas a favorecer el desarrollo.

343. Se logró articular una definición común y consensuada que se plasmó en el documento “Infraestructuras bajas en carbono”, *Documento de Proyectos*, N°610 (LC/W.610), en que se compila gran parte de los estudios financiados en el marco de este componente. Dicho documento es una muestra de que se consiguió establecer un discurso compartido entre las tres Divisiones. Además, es un producto que se presenta como conjunto, lo que constituye un logro nada desdeñable si se tiene en cuenta que la situación de partida se caracterizó por la presencia de tres Divisiones con tres visiones diferentes. Aun así, este ha sido el único producto de investigación conjunto que se logró, si bien el objetivo inicial fue mucho más ambicioso.

344. En cuanto a los avances relativos a los mecanismos de trabajo, se llevaron a cabo numerosas reuniones conjuntas de planificación, se discutieron los términos de referencia, se definieron fases y procesos de manera

¹³² Nótese que este hallazgo se refiere a la interdivisividad en el contexto de programas de cooperación desarrollados con donantes. El trabajo interdivisivo dentro de la CEPAL viene dándose en el marco de la ejecución, con fondos propios, de tareas desplegadas en áreas como la producción de publicaciones emblemáticas de la CEPAL (*flagship publications*).

¹³³ Se trató más bien de pautas relacionadas con la asignación de tareas (para evitar superposiciones) y con el establecimiento de consensos respecto de definiciones comunes de terminología y conceptos usados en el marco de trabajo.

compartida, e incluso se solucionaron superposiciones temáticas entre las Divisiones. Este fue el caso del *transporte*, área que trabajan tanto la DDSAH como la DRNI, en cuyo caso se acordó un protocolo de trabajo basado en una repartición de competencias: la DDSAH se centró en el transporte urbano y la DRNI, en el transporte fuera de las ciudades.

345. Finalmente, y desde un punto de vista más operativo, también se han dado casos de trabajo compartido entre Divisiones. Por ejemplo, la plataforma informática del ILPES se cedió para que la DAG y la DDSAH ofrecieran cursos en línea, y en el componente de política fiscal también se incorporó un elemento interdivisional al coordinarse la labor de la DDE y la DDS en la producción del estudio “El impacto económico de las políticas sociales”, *Documentos de Proyectos*, N° 531 (LC/W.531), de 2013.

346. Sin embargo, volviendo al componente de sostenibilidad ambiental, una vez planificadas las actividades y definidas las fases y los procesos, la ejecución y el seguimiento finalmente recayeron en cada una de las Divisiones encargadas de ejecutar los montos financieros asignados sobre la base de la repartición del trabajo acordada. No se llegó a una implementación realizada de manera conjunta. En otras palabras, cada División ejecutó su parte sobre la base de las asignaciones presupuestarias previstas, sin encuentros durante la implementación.

347. Así pues, el principal reto sigue siendo el trabajo sustantivo conjunto, esto es, la gestión conjunta de actividades sobre la base de la labor de un equipo executor común. Los dos factores que explican las dificultades experimentadas en la consecución de mayores avances en este sentido son los procedimientos administrativo-financieros y la falta de una cultura de trabajo conjunto. El primer factor está relacionado con el hecho de que los procedimientos financiero-contables de la CEPAL, si bien permiten cofinanciar actividades y ejecutar presupuestos en forma coordinada, no posibilitan el uso de cuentas conjuntas ni, por ende, la gestión y ejecución plenamente compartida de un presupuesto por parte de varias Divisiones a la vez. Cada División debe gestionar su asignación presupuestaria. En este sentido, el mecanismo administrativo y la planificación operativa de la CEPAL no están todavía conectados con una realidad eminentemente interdivisional.

348. El segundo factor tiene que ver con que, independientemente de la forma de gestión de los fondos, no se establecieron equipos conjuntos de seguimiento y evaluación interna de los productos y sus resultados. Esto es en parte el reflejo de la falta de una cultura de gestión conjunta en la CEPAL. Debido a la inercia institucional se tiende a que quien gestiona una temática en particular también gestione los recursos, por lo que no se consideran, por ejemplo, formas de gestión matriciales establecidas sobre la base de grupos de trabajo que permitan una labor interdivisional a pesar de las limitaciones asociadas al sistema administrativo.

349. Estos retos no han pasado desapercibidos en el seno de la CEPAL, donde se están teniendo en cuenta algunas de estas limitaciones en el marco de la formulación de nuevos proyectos, y se ha empezado a revertir el proceso tradicional según el cual primero se identificaban las Divisiones para definir luego las áreas de trabajo a ser ejecutadas por estas (en vez de realizarse el proceso en sentido contrario). En el proceso que dio como resultado el acuerdo de cooperación entre la CEPAL y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de Noruega, de junio de 2013, por ejemplo, primero se identificó el tema, luego se definieron las áreas de intervención, y por último se seleccionaron las Divisiones¹³⁴. Esta nueva secuencia está en parte inspirada por la experiencia y los aprendizajes vinculados con la labor del componente 3 del Programa. De manera similar, en los planes actuales relativos a introducir en la CEPAL sistemas de planificación de los recursos institucionales se ofrece la posibilidad de una aproximación a los sistemas administrativos de gestión por resultados, que eventualmente permitirían facilitar el trabajo interdivisional¹³⁵.

350. Dicho esto, cabe señalar que todavía no se han tomado medidas sustanciales que permitan avanzar en el desarrollo de una cultura de trabajo conjunto entre Divisiones. Los fondos extrapresupuestarios de la

¹³⁴ Se trata del acuerdo de cooperación celebrado con el fin de intercambiar experiencias y lecciones aprendidas en la construcción de pactos sociales para la igualdad.

¹³⁵ En la CEPAL se prevé, en un futuro próximo, la implementación del sistema UMOJA, una solución ligada con la planificación de los recursos institucionales, utilizada en el sistema de las Naciones Unidas. Véase el sitio web de UMOJA [en línea] <https://www.unmoja.net/>.

Cooperación ofrecen posibilidades de progresar en esta dirección. En el capítulo IX sobre recomendaciones se presentan algunas sugerencias en este sentido.

VII.3. Aprovechamiento institucional de los resultados

351. **Hallazgo 24. El grado de aprovechamiento del Programa por parte de la Cooperación Española en términos de visibilidad y posicionamiento ha variado, pero en general ha sido bajo, sobre todo en el caso de las OTC. Los costos reales y de oportunidad de esta falta de aprovechamiento son altos. En el caso de la CEPAL no se han aprovechado las posibilidades que ofrecen las OTC en la región como aliados para la diseminación y el uso de los productos del Programa** (en el anexo 10 se ofrece un análisis pormenorizado de las evidencias relacionadas con este hallazgo).

352. El grado de aprovechamiento ha sido mayor o menor dependiendo del componente y del sujeto del aprovechamiento (esto es, la sede de la AECID o las OTC).

353. Si se considera a **la sede de la AECID**, principalmente en relación con el área de género, se observa que el Programa en particular y la asociación con la CEPAL en general han sido elementos significativos para posicionar a la Cooperación Española en el nivel institucional en espacios políticos clave de reflexión en la región, como la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. En los **CFCE** también se ha logrado poner en valor la relación con la CEPAL y, en concreto, con el ILPES, a través de los cursos orientados a funcionarios públicos que se identifican en forma unánime como cursos CEPAL-Cooperación Española.

354. El aprovechamiento del Programa **por parte de las OTC** ha sido particularmente bajo en todos los componentes, aunque en menor medida en el de igualdad de género¹³⁶, en un marco en que tanto los costos de oportunidad como los costos reales de esta falta de aprovechamiento son altos¹³⁷. Los *costos de oportunidad* son especialmente elevados justamente debido al buen desempeño del Programa y a las posibilidades que conlleva trabajar con la marca CEPAL. Las OTC podrían haberse beneficiado del Programa mediante el aumento y la intensificación del grado y de los niveles de interlocución con actores con los que ya trabajan, y también mediante el acceso a nuevas instituciones nacionales y regionales.

355. Los *costos reales*, asociados a la falta de coordinación entre el Programa y las OTC, son de dos tipos: pérdidas en términos de eficiencia y costos relacionados con la imagen institucional. Las primeras están relacionadas con la infrutilización de los productos (por ejemplo, la no utilización por parte de las OTC y del Fondo España-SICA de las publicaciones del Programa como insumos de sus intervenciones). En este sentido, es importante destacar que la CEPAL tampoco ha utilizado a las OTC como mecanismos de difusión y posicionamiento de las publicaciones y los eventos del Programa. Los costos relacionados con la imagen están asociados a la percepción de la Cooperación Española como un donante fragmentado y descoordinado.

356. Los principales factores que explican la falta de aprovechamiento por parte de las OTC son la carencia de información y de coordinación, y la ausencia de protocolos y de mandatos claros en cuanto a la articulación y la provisión de información. En el mejor de los casos, en las OTC se tiene constancia de la existencia del Programa, pero su grado de conocimiento sobre este es pobre¹³⁸. Mientras que en algunos casos estos protocolos simplemente no existen, en otros existen pero no se aplican. En la metodología del Marco de Asociación País (MAP), por ejemplo, se estipula la necesidad de identificar a los organismos multilaterales y de promover la máxima coordinación posible, y se requiere que se visibilicen las actuaciones de ayuda multilateral en el país¹³⁹.

¹³⁶ En el componente 1 esto se produjo en menor medida gracias a la red de expertas de las OTC.

¹³⁷ Los costos de oportunidad son aquellos asociados a los beneficios que habrían percibido las OTC si hubiera habido aprovechamiento.

¹³⁸ En el sitio web de la OTC del Perú se menciona el Programa, pero no hay ningún enlace con el sitio web de este, y en el sitio web de la OTC de El Salvador no se menciona el Programa en la sección de Cooperación Multilateral. En los Marcos de Asociación con el Ecuador, el Perú y el Uruguay tampoco se lo menciona. Estas oficinas tuvieron cierta vinculación con las actividades del Programa.

¹³⁹ Véanse los párrafos 91 y 92 sobre armonización y el párrafo 129 sobre modalidad multilateral del "Manual para el establecimiento, seguimiento y evaluación de Marcos de Asociación País" elaborado por la AECID en 2013.

VIII. CONCLUSIONES

Conclusión 1

Pertinencia

Hallazgos que sustentan esta conclusión: 4, 5 y 6

357. El Programa mostró un elevado grado de pertinencia en todos los niveles: tanto en lo que respecta a su adecuación a las necesidades y prioridades de los países de la región, como en lo que refiere a la alineación con el mandato de la CEPAL, y también en cuanto a la congruencia con las prioridades de la Cooperación Española durante el período considerado. Como resultado del alto grado de adaptación y de flexibilidad del Programa ante las necesidades específicas emergentes de sus contrapartes se elevó su ya alto nivel de pertinencia.

358. El alto grado de alineamiento del Programa con los intereses de los gobiernos nacionales fue consecuencia directa de que este se insertara dentro de los Programas de Trabajo del Sistema de la CEPAL, en que se refleja el proceso de priorización llevado a cabo en los períodos de sesiones. Las temáticas abordadas no solo respondieron a las prioridades marcadas por los gobiernos de la región, sino que, en ocasiones, como en el caso de los componentes de igualdad de género y de política fiscal, tuvieron un rol significativo a la hora de fijar los temas que conformaron las agendas regionales. En el caso del componente de capacitación, implementado por el ILPES, se dio una altísima alineación de las estrategias de intervención con las necesidades y las expectativas de los funcionarios a quienes estas iban dirigidas. Varios de los componentes se caracterizaron por un alto grado de respuesta a las necesidades ad hoc de los países, lo cual permitió afianzar aún más la utilidad del Programa y la pertinencia de las actividades ejecutadas.

359. Las temáticas abordadas y los objetivos de todos los componentes respondieron a las prioridades de la Cooperación Española durante el período, establecidas en los planes directores. En el componente de capacitación de funcionarios la alineación fue menos clara debido a la ausencia de una referencia explícita al fortalecimiento de las instituciones públicas como lineamiento estratégico. Aun así, la promoción del desarrollo institucional y la mejora de las capacidades constituyeron una prioridad del Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

360. El alto grado de pertinencia en el planteamiento de las temáticas del Programa fue un requisito necesario que sustentó la percepción de calidad que las audiencias clave manifestaron sobre las actividades y los productos desarrollados en el marco de la intervención. El elevado grado de alineación con las agendas regionales también incidió en la capacidad de convocatoria de la CEPAL y en la percepción de esta como una organización dotada de legitimidad.

Conclusión 2

Valoración del diseño

Hallazgos que sustentan esta conclusión: 1, 2, y 3

361. El Programa presentó un diseño programático coherente y un buen grado de congruencia interna entre los cinco componentes. Esto último se debió a que en todos se siguió la TdC de la CEPAL, más que a una articulación explícita y directa entre dichos componentes. La principal debilidad del diseño fue que en el marco de resultados no se reflejó la naturaleza del Programa y, por lo tanto, no pudieron medirse los logros de la intervención en forma razonable.

362. El Programa no se diseñó de manera que los cinco componentes estuvieran articulados internamente, esto es, de forma tal que los productos y los resultados de los diferentes componentes se vincularan entre sí. Sin embargo, esto no supuso perjuicio alguno en términos de coherencia, ya que la relación y la lógica

entre componentes estuvo determinada por el hecho de que en todos ellos se siguió la TdC de la CEPAL, así como por su buen grado de articulación con los subprogramas del Programa de Trabajo del Sistema de la CEPAL y con las áreas temáticas del anterior Programa CEPAL-AECID.

363. Este buen grado de articulación permitió garantizar una línea de continuidad programática y la integración efectiva del Programa en el trabajo general de la CEPAL, y, en última instancia, tuvo efectos muy positivos en el alto nivel de pertinencia, y en la adecuación de todos los componentes a las prioridades y necesidades de los países de la región. La única excepción en cuanto a continuidad la constituyó el caso del componente 2 sobre política fiscal, que no se enlazó con los resultados del anterior Programa CEPAL-AECID en materia de medición del gasto social.

364. Por otra parte, el marco de resultados del Programa se basó en un marco lógico que resultó inapropiado para monitorear y evaluar el Programa, y que presentó tres deficiencias. La primera fue que se simplificaron en exceso los procesos de cambio perseguidos por todos los componentes, que se redujeron a una senda única y lineal. Las otras dos limitaciones estuvieron relacionadas con la calidad de los indicadores de desempeño. Por una parte, dichos indicadores no resultaron adecuados para medir de manera específica y realista la gama de transformaciones a cuyo logro contribuyó el Programa. Por otro lado, se registró una falta de correspondencia entre el marco temporal del Programa (tres años) y el nivel de los cambios reflejados en los indicadores (cambios a medio plazo).

365. Debido a estas deficiencias del marco lógico, el marco de resultados tal como había sido formulado no permitió captar y monitorear la compleja amalgama de logros tangibles y repletos de matices asociados a la TdC de cada componente.

Conclusión 3

Eficacia (medida sobre la base del marco de resultados)

Hallazgo que sustenta esta conclusión: 13

366. El grado de consecución de los resultados esperados estimado sobre la base de los indicadores y las metas de la matriz del marco lógico fue desigual y varió según el componente que se considerase.

367. Algunas de las metas se superaron con creces, como la relativa al número de países que recibieron asistencia técnica y capacitación para la aplicación de los indicadores de género. Otras se consiguieron tal como estaba planeado, como la referida al aumento del número de instituciones beneficiadas por los servicios para mejorar su capacidad con relación al comercio. Otras metas no se lograron, como ocurrió en el caso del componente de sostenibilidad ambiental con relación a la meta relativa al número de países que adoptaron políticas o medidas sobre la base de las recomendaciones de la CEPAL.

368. Cabe destacar que, en el caso de algunas de las metas, no se contó con información suficiente para medir el nivel de logro. Además, en ciertos casos la consecución o no de las metas dependió de la lectura que se hiciera de la formulación de los indicadores, que estaba abierta a interpretación.

369. En cualquier caso, las razones por las que no se alcanzaron algunas de las metas no tuvieron que ver con deficiencias en el desempeño de los componentes, sino con factores externos y con el hecho de que en los indicadores se reflejase un nivel de cambio superior al que era razonable esperar dado el marco temporal del Programa.

370. Debido a estas deficiencias relativas al diseño del marco de resultados, la valoración de los logros basada estrictamente en lo establecido por el marco lógico del Programa resulta parcial e incompleta en el mejor de los casos. El análisis de la eficacia se amplía a continuación mediante la valoración de los logros sobre la base de la TdC.

Conclusión 4**Eficacia** (medida sobre la base de la TdC): contribuciones al logro de transformaciones personales

Hallazgo que sustenta esta conclusión: 14

371. El Programa ha contribuido en forma palpable al fortalecimiento de las capacidades técnicas y a la promoción de la apertura a nuevas ideas, actitudes y enfoques en las audiencias relevantes (fundamentalmente, funcionarios públicos y representantes del Estado).

372. En el nivel personal, los aportes relativos al fortalecimiento de las capacidades técnicas fueron más visibles y tangibles en los componentes de igualdad de género, sostenibilidad ambiental y comercio, y los aportes relacionados con la apertura a nuevas ideas y actitudes lo fueron en los componentes de igualdad de género, política fiscal y sostenibilidad ambiental. El nivel de adquisición de nuevas capacidades y actitudes fue particularmente alto en el componente 5 de capacitación de funcionarios públicos.

373. Las actividades de capacitación formal, las publicaciones y los talleres de asistencia técnica fueron las estrategias más efectivas a la hora de producir transformaciones en las capacidades técnicas individuales.

374. Por otra parte, las cuatro estrategias usadas en el marco del Programa (asistencias, capacitación, espacios y evidencias) actuaron de manera agregada para que las audiencias meta cambiaran sus puntos de vista e incorporaran nuevos enfoques y maneras de ver la realidad con relación a cuestiones como, por ejemplo, el significado y la importancia de la inclusión de la perspectiva de género, la relación entre fiscalidad y equidad, o la necesidad de aplicar una mirada integral y sostenible en la formulación de las políticas de transporte.

375. En estas transformaciones jugó un papel fundamental el hecho de que los análisis de la CEPAL contribuyeron de manera efectiva a la tecnificación de los debates. Otro factor esencial en las transformaciones ideológicas fueron las múltiples oportunidades que se brindaron en el marco del Programa para que las audiencias pertinentes intercambiaran experiencias desarrolladas en distintos países, ofreciéndose así ejemplos de posibles escenarios que sirvieron como inspiración y como un elemento de comparación entre pares.

376. Tanto la adquisición y el fortalecimiento de las capacidades técnicas como las contribuciones a las transformaciones ideológicas fueron de gran importancia en cuanto constituyeron precondiciones necesarias que sustentaron innovaciones tanto en las organizaciones como en las políticas públicas.

Conclusión 5**Eficacia** (medida sobre la base de la TdC): contribuciones a las transformaciones organizacionales

Hallazgo que sustenta esta conclusión: 15

377. Como resultado de la implementación del Programa se han producido transformaciones relativas al fortalecimiento y la mejora de la gestión de los organismos públicos en todos los componentes.

378. Estas transformaciones fueron especialmente significativas en el caso del componente de capacitación de funcionarios y en el de igualdad de género, cuya labor también contribuyó al reposicionamiento estratégico de los mecanismos para el adelanto de la mujer. Además se realizaron contribuciones al logro de transformaciones organizacionales en el marco de la labor de los componentes de comercio, política fiscal y sostenibilidad ambiental, sobre todo en algunas de las organizaciones que participaron en el Foro Internacional de Expertos Grupo 11+. Sin embargo, en estos tres componentes las intensidades y los matices de las aportaciones fueron desiguales.

379. Al igual que en el nivel individual, todas las estrategias de intervención usadas en el marco del Programa tuvieron un efecto agregado a la hora de contribuir a la consecución de este tipo de transformaciones organizacionales. Dicho esto, cabe destacar que los talleres técnicos, desarrollados ya sea en forma de

asistencias a instituciones o en forma de foros reducidos de formación o intercambio entre pares, constituyeron la herramienta que más contribuyó al uso del conocimiento por parte de las organizaciones participantes.

380. Además cabe señalar que, si bien en general los niveles de apropiación y de uso del conocimiento fueron buenos en el caso de todos los componentes, se observó una limitación recurrente relativa a la falta de mecanismos de seguimiento en muchas de las actividades realizadas, lo que se tradujo en una merma del potencial de incidencia en las organizaciones con que se trabajó.

381. A pesar de estas limitaciones es importante subrayar que las transformaciones a cuya consecución contribuyó el Programa tuvieron implicaciones destacadas para las contrapartes. Se realizaron aportes significativos que causaron la mejora de los procesos operativos o de gestión, especialmente en los componentes de igualdad de género y de capacitación de funcionarios públicos y, en menor medida, en el componente de sostenibilidad ambiental y en el de comercio. Cabe mencionar que en el caso del componente de política fiscal no se consiguió capitalizar el considerable cúmulo de transformaciones organizacionales generadas en el marco del Programa anterior debido a la ausencia de un subcomponente sobre gasto social.

Conclusión 6

Eficacia (medida sobre la base de la TdC): contribuciones a las transformaciones de las políticas públicas

Hallazgos que sustentan esta conclusión: 16 y 17

382. **En todos los componentes se han producido transformaciones en términos de políticas públicas, que comprenden desde el posicionamiento de temáticas en las agendas nacionales y regionales, hasta la realización de contribuciones sustanciales para informar políticas, pasando por la incidencia en los espacios y los procesos de toma de decisiones.**

383. En todos los componentes fueron significativas las contribuciones del Programa a la hora de acuñar o promover conceptos que hoy en día están permeando los discursos y las agendas políticas de la región de América Latina y el Caribe. En ocasiones, estos términos transitan rutas conceptuales como aquella que va del concepto de trabajo doméstico al de economía de los cuidados, o la que va desde la noción de redistribución a través del gasto hasta la redistribución (también) a través de la tributación. El papel de la CEPAL en el desarrollo de estas rutas y en el posicionamiento de estos conceptos es tan determinante que en ocasiones ciertos grupos de interés percibieron como un logro en sí mismo que la CEPAL se hiciera eco de ciertas nociones y que, por consiguiente, actuase como altavoz y legitimador regional de estas.

384. El posicionamiento de temáticas se dio a través de varias de las estrategias de intervención del Programa, entre las que destacan algunas publicaciones y, sobre todo, la habilitación y la potenciación de espacios de diálogo político de alto nivel. Esta última estrategia se desarrolló especialmente en el caso de los tres primeros componentes, mediante la organización de reuniones como la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, el Seminario Regional de Política Fiscal y la reactivación de la Reunión de Ministros de Transporte de Mesoamérica. Los factores clave del éxito de estas reuniones a la hora de contribuir al posicionamiento de temáticas están relacionados con el hecho de que son espacios de muy alto nivel en que interactúan distintos sectores sociales, tanto públicos como privados, y además cuentan, en ocasiones, con una amplísima repercusión mediática. También es destacable que esta estrategia se vio complementada por un acompañamiento continuado, y por la combinación de los insumos técnicos provistos por la CEPAL y la voluntad política expresada por las contrapartes.

385. Por otro lado, los análisis de la CEPAL y, en particular, sus estadísticas fueron elementos generadores de diálogo debido a que su credibilidad constituyó un punto de partida para el debate técnico, que permitió transformar (revertir) desencuentros de base más política o ideológica. En este sentido cabe destacar la labor del OIG, que no solo nutrió el argumentario de los mecanismos para el adelanto de la mujer mediante la visibilización de datos sobre género de manera fiable, sino que además trascendió las audiencias planeadas

para nutrir también a los medios de comunicación y la sociedad civil, lo que ha tenido el potencial de promover un clima de opinión favorable hacia ciertos temas relacionados con la igualdad de género.

386. El trabajo de incidencia y abogacía realizado en todos los componentes del Programa ha contribuido de manera tangible a la formulación, la promulgación, la mejor aplicación, el seguimiento y la evaluación de políticas nacionales y regionales. La casuística que se ha registrado en cuanto a la contribución a estos procesos ha sido amplia, y ha abarcado no solo la adopción de medidas de política pública concretas (como se reflejó en los indicadores del marco lógico), sino todo el abanico de cambios que preceden, suceden y acompañan la adopción y la implementación de tales medidas.

Conclusión 7

Eficiencia

Hallazgos que sustentan esta conclusión: 7, 8, 9, 10, 11 y 12

387. Aunque debido a las limitaciones del sistema de registros financieros no fue posible hacer un análisis más profundo en términos de valor por dinero, puede concluirse que el grado de eficiencia del Programa fue alto. Se obtuvieron resultados tangibles con los montos previstos a través del desarrollo de actividades y productos de calidad. Sin embargo, el alcance de estos últimos fue menor al que hubiera cabido esperar debido a una gestión dispar de las audiencias y los grupos de interés a los que se pretendía llegar. Por otra parte, no se registraron trabas importantes durante la ejecución, que se llevó a cabo en forma flexible y permitió la realización de ajustes que propiciaron un buen uso de los recursos.

388. Los buenos resultados del Programa, la relativa baja inversión por año y componente, y el alto nivel de ejecución presupuestaria (cerca del 100% en todos los componentes) son indicios claros de un alto grado de eficiencia del Programa. Los factores esenciales tras este elevado nivel de eficiencia son tres: la flexibilidad, el desempeño de la Unidad de Coordinación, y la calidad de los productos y las actividades.

389. La ejecución del Programa se desarrolló sin obstáculos significativos en la mayoría de los componentes, y las redistribuciones y los ajustes de los montos presupuestados permitieron un buen uso de los recursos. De hecho, una vez aprobados los presupuestos, los fondos se ejecutaron de manera flexible, sobre la base de una TdC implícita más que de una planificación estricta. Esto incidió positivamente en los resultados del Programa.

390. Por otra parte, el desempeño de la Unidad de Coordinación y, en particular, de la coordinadora de Programa, percibido de manera unánime como muy satisfactorio, fue un factor clave que repercutió positivamente en la eficiencia del Programa, a pesar de que la dotación de recursos humanos de la Unidad no se correspondió con el amplio abanico de funciones que se le asignaron. Además se careció de un protocolo claro relativo a ciertos aspectos de la coordinación entre la Unidad y la AECID, motivo que dificultó la comunicación y la organización de actividades.

391. Los usuarios del Programa consideraron que la calidad de los productos y las actividades fue muy alta, y esta percepción incidió en la legitimidad de la CEPAL y, por consiguiente, en la eficiencia de dichos productos y actividades. Sin embargo, los resultados relativos a su alcance, entendido como el uso, la cobertura y la visibilidad de los productos, fueron desiguales en los distintos componentes. A este respecto cabe mencionar desde el excelente alcance de la labor del componente de capacitación de funcionarios, debido al apropiado proceso de selección de los participantes, hasta la identificación de productos pertinentes pero infrutilizados, como el OFILAC, pasando por las publicaciones del componente de igualdad de género, que se caracterizaron por un buen alcance en comparación con las de otros componentes pero que, según parece, aún no llegan a todas las personas relevantes.

392. Por último es importante destacar que, desafortunadamente, no fue posible hacer una valoración más contundente de la eficiencia debido a las limitaciones del sistema de registros financieros. La planificación

presupuestaria y los informes financieros disponibles no resultaron comparables, por lo que no pudo contrastarse cuánto se invirtió en cada actividad, y, por lo tanto, tampoco pudo determinarse con exactitud el alcance de la inversión. En consecuencia no fue posible analizar el valor por dinero, concepto en que se engloba el análisis de la minimización de costos, de la relación entre la inversión y los resultados, y de la medida en que se han alcanzado los objetivos previstos.

Conclusión 8**Sostenibilidad****Hallazgos que sustentan esta conclusión: 18, 19 y 20**

393. Todos los resultados alcanzados en el marco de la implementación del Programa forman parte de procesos de cambio en curso no consolidados todavía, y que, por lo tanto, siguen precisando de apoyo. Las perspectivas de continuidad del apoyo, sin embargo, varían según el componente. En lo que respecta a la sostenibilidad de los cambios alcanzados, es más alta en el caso de las transformaciones personales, y más frágil en el caso de las transformaciones organizacionales y de las políticas públicas. La durabilidad del uso de los productos depende sobre todo de su grado de integración en las estrategias de intervención de la CEPAL, que es notorio en varios de los componentes del Programa.

394. En general, los productos de investigación y las asistencias financiadas por el Programa (en todos los componentes menos en el de capacitación de funcionarios) se integraron en procesos de incidencia que continuaron con posterioridad a la finalización de este, lo que supone una forma de garantizar la durabilidad del uso más allá de la intervención. Dicho esto, cabe señalar que, aunque en diferentes niveles, tanto el OIG como el OFILAC precisan de atención especial si se busca que se constituyan en mecanismos de sostenibilidad de los resultados del Programa.

395. Por otra parte, la sostenibilidad de los resultados obtenidos en relación con la capacitación personal y el posicionamiento de temáticas está demostrando ser más permanente que la relativa a los resultados vinculados con la transferencia de capacidades a las organizaciones y con las transformaciones en la promulgación y la aplicación de las políticas, que aún no están lo suficientemente institucionalizadas como para ser irreversibles.

396. En general, tanto los productos como los resultados son piezas de procesos de cambio a largo plazo que siguen requiriendo el apoyo de las organizaciones internacionales y los donantes. Sin embargo, cabe destacar que existe cierta desconexión entre el modo en que se realiza la programación CEPAL-AECID (qué se prioriza) y el análisis de situación sobre la maduración y la consolidación de los resultados generados en el marco de estos procesos de cambio. En otras palabras, la financiación no está ligada a la TdC, sino a prioridades temáticas puntuales.

397. En este sentido, la continuidad del apoyo parece garantizada en el caso de los componentes de igualdad de género y de capacitación de funcionarios públicos, en que la relación entre la Cooperación Española y la CEPAL es duradera y continua, debido al alto grado de institucionalización de ambas temáticas en sendas entidades y a la interlocución directa que tanto la DAG como el ILPES tienen con la Cooperación Española en el más alto nivel. Este compromiso institucional también está presente, aunque en menor medida, en el caso del componente de política fiscal, que se prevé continúe activo en el próximo Programa correspondiente al período 2014-2106. Sin embargo, en las otras áreas (sostenibilidad ambiental y comercio) la relación es más intermitente y los mecanismos de diálogo para determinar la continuidad del apoyo son menos estructurados y, por ende, menos previsibles, lo que podría repercutir en la sostenibilidad de estos procesos.

Conclusión 9**Transversalización de género**

Hallazgos que sustentan esta conclusión: 21 y 22

398. Más allá de ejemplos muy puntuales y del caso del componente específico de igualdad de género, en el diseño y la implementación del Programa no se reflejó la integración de los asuntos de género en el resto de los componentes.

399. Durante la formulación del Programa no se diseñaron indicadores, actividades ni sistemas de seguimiento específicos de género más allá del componente de igualdad de género. Tampoco se elaboraron análisis o diagnósticos de género para determinar las especificidades y las consecuencias de integrar o no la perspectiva de género en el trabajo de cada componente del Programa. Por otra parte, más allá del componente implementado por la DAG, la incorporación de la perspectiva de género en la implementación de actividades de otros componentes solo se dio en casos puntuales.

400. La falta de una transversalización de género más intencional e integral se debió en gran medida a tres factores: i) la ausencia de una estrategia de género corporativa durante la fase de diseño del Programa; ii) el hecho de que en varios de los componentes (sobre todo, en los de política fiscal y comercio) la incorporación de la perspectiva de género resultó particularmente difícil debido a la falta de argumentarios y de herramientas metodológicas sólidas para llevar a cabo tal integración, y iii) la todavía débil cultura de trabajo interdivisional en la CEPAL.

401. Debido a la ausencia de la mirada de género en los componentes, no se tuvieron en cuenta las preocupaciones y las experiencias diferenciadas de mujeres y hombres en la elaboración, la puesta en marcha, el control y la evaluación de las agendas y las políticas en que se incidió, lo que contribuye a la perpetuación de la desigualdad.

Conclusión 10**Sinergias y complementariedades**

Hallazgos que sustentan esta conclusión: 23 y 24

402. En el marco de la implementación del Programa se priorizaron y promovieron las complementariedades y sinergias tanto externas, con otros actores y proyectos relevantes, como internas, entre las propias Divisiones de la CEPAL. De hecho, este Programa representa un avance en materia de interdivisionalidad aunque la gestión conjunta de actividades sobre la base de la labor de un equipo ejecutor coordinado sigue siendo un reto. Por otro lado, el grado de aprovechamiento institucional de los buenos resultados del Programa por parte de la Cooperación Española ha sido bajo, sobre todo en el caso de las OTC, cuyo aporte tampoco ha sido aprovechado por la CEPAL para promover la implementación o la diseminación y el uso de los productos del Programa.

403. El buen grado de coordinación y de vinculación con actores externos, que se alcanzó mediante el establecimiento de alianzas formales e informales, contribuyó a la maximización del uso de los recursos (eficiencia) y de la magnitud de los resultados (eficacia).

404. Estos actores externos fueron los organismos internacionales, los donantes, las agencias y los programas del sistema de las Naciones Unidas, las entidades gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil (solo en el caso del componente sobre igualdad de género), y, en menor medida, la academia, las organizaciones del sector privado y los medios de comunicación. El Programa se benefició como resultado

de la incorporación de un enfoque inclusivo seguido en todas las Divisiones de la CEPAL, aunque merece una mención especial la labor realizada por la DAG en el componente de igualdad de género, que con frecuencia se erigió como elemento articulador entre actores muy diversos, y contribuyó a promover la confianza y los lazos políticos a través de redes formales e informales que han tenido un peso importantísimo en el avance hacia las transformaciones perseguidas por el Programa.

405. Por otra parte, el Programa también coordinó sus acciones y unió fuerzas con organismos técnicos especializados españoles. Sin embargo, tales complementariedades se dieron solo en el caso de la CEPAL y no en el caso de la AECID, en un contexto en que la Agencia podría haber sacado partido del amplio abanico de posibles sinergias que suponen estas instituciones.

406. En cuanto a la coordinación entre Divisiones, hay que señalar que la ejecución del componente sobre sostenibilidad ambiental, principalmente, significó avances en lo que respecta al grado de interacción y al alcance del trabajo conjunto de las Divisiones en el marco de la ejecución de un programa de cooperación. El marco de trabajo se diseñó, planificó y consensuó de manera conjunta, aunque la ejecución, el seguimiento y la valoración no llegaron a realizarse en forma coordinada. Dos factores explican estas dificultades: los procedimientos administrativo-financieros y la falta de una cultura de trabajo conjunto en las Divisiones. Los aprendizajes resultantes del Programa en materia de interdivisionalidad no han pasado desapercibidos en el seno de la CEPAL, y se están aplicando algunas medidas de mejora, aunque parciales, en proyectos nuevos.

407. Finalmente, la Cooperación Española ha sacado poco partido del Programa en términos de visibilidad y posicionamiento estratégico. Ha habido cierto aprovechamiento por parte de los CFCE y por parte de la Sede de la AECID, aunque solo en el área de igualdad de género.

408. En el caso de las OTC, el aprovechamiento no solo ha sido bajo, sino que ha generado costos, algunos derivados de la falta de coordinación con el Programa (pérdidas en términos de eficiencia y costos relacionados con la imagen institucional), y otros vinculados con la pérdida de oportunidades, pues no se intensificaron el grado y los niveles de interlocución con actores con los que ya se trabajaba, ni se establecieron contactos con nuevas instituciones nacionales y regionales a las que se podría haber accedido gracias al vínculo con la marca CEPAL.

IX. RECOMENDACIONES

409. En este capítulo se presentan las recomendaciones que se desprenden del análisis de los hallazgos y de las conclusiones de esta evaluación. Dichas recomendaciones se han organizado en tres apartados: “Recomendaciones para la CEPAL”, “Recomendaciones para el próximo Programa CEPAL-AECID” y “Recomendaciones para la AECID”. En cada apartado las recomendaciones se presentan por orden prioritario según su nivel de relevancia y según el nivel de consenso que generaron entre las personas consultadas durante la evaluación.

IX.1. Recomendaciones para la CEPAL

Recomendación 1	Para: Divisiones sustantivas de la CEPAL	Vinculada con la conclusión 9 (género)
Priorizar la transversalización de género y dar pasos concretos y sustantivos en este sentido con el fin de avanzar de manera efectiva en la consecución de los objetivos de la “Estrategia de transversalización de la perspectiva de género en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013-2017”.		

410. Se recomienda que, como parte del proceso de formulación de programas, se realicen diagnósticos específicos de género sobre cada una de las temáticas abordadas en los programas de la CEPAL, que se traduzcan en compromisos presupuestarios específicos asumidos por las Divisiones involucradas.

411. Esto requiere el desarrollo de una reflexión conjunta con la DAG sobre cómo se podría integrar el género en los distintos componentes de los programas, y sobre cuáles serían las consecuencias de no integrarlo.

412. Por otra parte, de la evaluación se desprende que la CEPAL está particularmente bien posicionada para adentrarse en las implicaciones de género en terrenos aún poco explorados como la tributación o el comercio. Este posicionamiento constituye una oportunidad (y una responsabilidad) para la CEPAL en su conjunto, esto es, tanto para la DAG como para el resto de las Divisiones. Sobre esta base se recomienda especialmente insistir en aquellas áreas tradicionalmente impermeables a la transversalización de género mediante dos líneas de intervención concretas: por una parte, la investigación y el desarrollo de metodologías relativas a cómo integrar el género en estas temáticas; por otra parte, la apertura de espacios de decisión propios de estos sectores a los expertos de género, tanto en el nivel nacional como en el regional.

413. Estas medidas se consideran esenciales para la incorporación efectiva de la perspectiva de género en futuros programas, lo que a su vez es un requisito necesario para que la institución contribuya a “lograr la igualdad de género y su institucionalización en las políticas públicas de América Latina y el Caribe”, objetivo explícito de la CEPAL, señalado en su “Estrategia de transversalización de la perspectiva de género en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013-2017”.

Recomendación 2	Para: DPPO y Divisiones sustantivas de la CEPAL	Vinculada con la conclusión 10 (sinergias)
Examinar la viabilidad y las posibles opciones para llevar a cabo una iniciativa piloto de gestión conjunta completa entre las Divisiones de la CEPAL con el objetivo de seguir progresando en materia de la integralidad y la composición multisectorial de las intervenciones de la CEPAL.		

414. Dentro del marco de la contribución financiera, ya sea de la AECID o de otros donantes, y siempre que se cumpla con las estipulaciones administrativo-financieras de las organizaciones involucradas (la CEPAL y el o los donantes), se recomienda conformar un equipo de gestión interdivisional que, en el marco de un componente o de un grupo de acciones integradas en un programa, gestione el presupuesto y las actividades asociadas de manera conjunta.

415. A continuación se mencionan algunas sugerencias prácticas a la hora de diseñar el piloto:

- i) Considerar Divisiones entre las que haya superposiciones temáticas, lo que permitiría facilitar la ejecución en una primera fase¹⁴⁰. Algunos ejemplos de casos en que la posibilidad de superposición sería baja son los siguientes: género y fiscalidad (DAG, DDE), desarrollo sostenible en ciudades y equidad (DDS, DDSAH), o fiscalidad verde (DDSAH, DDE).
- ii) Identificar los responsables de Divisiones que estén interesados y motivados para desarrollar el piloto y evitar una asignación del tipo de-arriba-abajo.
- iii) Establecer protocolos que incentiven la búsqueda de consenso, como, por ejemplo, requerimientos de autorización conjunta para la aprobación de los términos de referencia y de los productos acabados.
- iv) Realizar minutas de las reuniones y asegurar que estén disponibles en el sistema, a fin de que puedan ser utilizadas como insumo para valorar los avances durante las evaluaciones internas.

416. La promoción del trabajo interdivisional permitirá a la CEPAL ofrecer soluciones integradas a una realidad compleja que no está dividida por áreas temáticas. En este sentido, ahondar de manera práctica en el modo de articular en forma efectiva la colaboración interdivisional incidirá positivamente en la eficiencia de los programas, ya que se maximizarán tanto el uso de los recursos como la magnitud de los resultados, al mismo tiempo que se contribuirá al mantenimiento y la potenciación de la imagen sólida y coherente que tradicionalmente la CEPAL tiene ante sus contrapartes.

Recomendación 3	Para: DPPO y Divisiones sustantivas de la CEPAL	Vinculada con las conclusiones 2 y 3 (diseño y eficacia)
En programaciones futuras, subsanar las deficiencias del marco de resultados y enriquecerlo mediante la incorporación de elementos clave de la TdC de modo que refleje la esencia de los cambios y sirva como herramienta útil de monitoreo y evaluación.		

417. Es recomendable incorporar en el proceso de formulación de los programas, de manera sistemática, elementos del enfoque de la TdC que permitan complementar el enfoque del marco lógico. En el nivel práctico esto significaría, como mínimo, llevar a cabo las siguientes tareas:

- i) Definir en forma participativa la TdC con que se trabaja y revisarla a intervalos regulares. En la TdC debe incluirse una descripción de los cambios deseados, del contexto en que se opera, de los principales actores (agentes de cambio y socios, entre otros), de las precondiciones para alcanzar tales cambios y de las hipótesis que subyacen tras el logro (o no) las transformaciones deseadas. Esta descripción debería incorporarse en los documentos de programa.
- ii) Sobre la base de los procesos de cambio explicitados en la TdC, identificar indicadores en que se refleje la naturaleza de los cambios buscados. Así, es preciso identificar indicadores de proceso, de mantenimiento (de políticas o temáticas), de adaptación y también, pero no solamente, de éxito. Tanto los cambios o los resultados intermedios como sus indicadores tendrían que incorporarse en el marco de resultados.

418. A la hora de identificar indicadores intermedios de proceso en que se reflejen las múltiples trayectorias de cambio, es importante tener en cuenta que medir el progreso en la realización de la TdC supone medir hasta qué punto y en qué grado están dándose transformaciones en las capacidades y las actitudes personales; están generándose cambios en las organizaciones; están posicionándose temas; está influyéndose en los discursos (o están proporcionándose elementos que se incorporen en los discursos), y están ampliándose los espacios de diálogo político para abrir nuevas puertas en las rutas conceptuales. Naturalmente, también

¹⁴⁰ Ejemplos de superposiciones se darían fácilmente entre la DDS y la DDE en temas relativos al gasto social, o entre la DDSAH y la DRNI en lo que respecta al transporte en las ciudades.

supone medir hasta qué punto los países están adoptando las recomendaciones de la CEPAL. No obstante, sin que esto último suceda también pueden darse cambios significativos en los marcos temporales en que operan los programas de la CEPAL.

419. Además, la incorporación de elementos de la TdC en los programas de incidencia política en que trabaja la CEPAL permitirá captar mejor el abanico de cambios a los que en realidad contribuyen las actividades y los productos de los programas en términos de efectos intermedios y rutas de cambio.

420. Incorporar elementos de la TdC en el proceso de planificación y monitoreo de los programas de la CEPAL significa poder contar con una herramienta que permitirá: i) esbozar modelos de cambio complejos (no lineales) en que se planteen ciclos sucesivos de avance y retroceso hasta llegar a las transformaciones estructurales que se persiguen; ii) realizar análisis explícitos de los agentes involucrados en el proceso de cambio, haciendo patentes aspectos fundamentales intrínsecos a cualquier proceso de transformación, como las dinámicas de poder y la legitimidad y diversidad de las voces que protagonizan tales procesos, y iii) situar las intervenciones en una perspectiva temporal más amplia, que permita reconocer que muchos de los resultados que se identifiquen serán producto de secuencias de programas anteriores, y que algunas de las actividades y productos de estas intervenciones generarán o contribuirán a procesos de cambio cuyos resultados no serán aún visibles.

421. En el anexo 3 se incluye un cuadro en que se presentan las implicaciones de usar la TdC desde el punto de vista de la planificación programática.

Recomendación 4	Para: Divisiones sustantivas de la CEPAL	Vinculada con las conclusiones 5, 7 y 8 (eficacia, eficiencia y sostenibilidad)
Con el doble objetivo de revertir la actual falta de mecanismos de seguimiento y, a su vez, de mejorar el alcance de los productos, se recomienda llevar a cabo un análisis y una gestión intencional de los grupos de interés con que se trabaja, y facilitar redes formales de seguimiento de productos y actividades.		

422. Como se menciona en la recomendación anterior, una de las bondades de la TdC es que exige realizar análisis explícitos de los agentes involucrados en el proceso de cambio. Para ello es recomendable identificar a los actores relevantes en tales procesos y gestionar intencionalmente cómo estos actores se relacionan con las acciones de la intervención.

423. En este sentido se recomienda que en las Divisiones se mantengan bases de datos de los grupos de interés y que se establezcan estrategias de comunicación concretas con el fin de incrementar las posibilidades de incidir a través de los productos generados por los programas.

Por ejemplo, en el caso del ILPES, más allá del impecable proceso de selección de los participantes, esta gestión de los grupos de interés se traduciría en acciones como las siguientes:

- i) El establecimiento de sistemas de monitoreo de alcance para conocer, por medio de la realización de encuestas, hasta qué punto el alumnado está usando la capacitación para incidir en las transformaciones deseadas.
- ii) La facilitación de grupos virtuales organizados en torno a las temáticas de los cursos que permitan potenciar la aplicación que el alumnado está haciendo de las capacitaciones a través del intercambio continuo entre pares.
- iii) La programación de cursos de seguimiento para alumnos aventajados que les permita a estos ahondar en las transformaciones en las que están aplicando el conocimiento adquirido vía el ILPES.

424. Mediante la aplicación de este tipo de medidas se conseguirá maximizar el potencial de estos grupos como aliados a la hora de alcanzar las transformaciones deseadas. Por otra parte, el establecimiento de redes de actores permitiría el monitoreo del alcance, esto es, identificar si se están produciendo los cambios

esperados en el marco de la TdC. Las preguntas clave previas a la configuración y el diseño de redes son las siguientes: ¿quiénes son en nuestra TdC? ¿Qué papel pueden tener? ¿Qué tenemos que hacer para asegurarnos de que llegó el mensaje?

425. A la hora de diseñar las redes sería recomendable basarlas en temáticas concretas ligadas al estudio y la solución de problemas, lo que permite lograr mejores niveles de apropiación.

426. Por otro lado, en el caso de los programas CEPAL-AECID sería recomendable rescatar la extensa red de profesionales latinoamericanos y de capacitadores españoles que se conformó en la FFE como resultado, en parte, de las actividades conjuntas realizadas con la CEPAL y el PIFTE.

Recomendación 5	Para: DPPO	Vinculada con la conclusión 7 (eficiencia)
<p>A medio plazo, iniciar conversaciones internas desde la DPPO con los actores relevantes tanto de la CEPAL como de otros estamentos competentes del sistema de las Naciones Unidas para diseñar un mecanismo de monitoreo financiero que permita vincular costos y efectos, mejorar la rendición de cuentas y lograr avances en cuanto a la gestión por resultados.</p>		

427. Se recomienda que en la CEPAL se inicien conversaciones con los organismos competentes del sistema de las Naciones Unidas para diseñar un sistema de monitoreo financiero que permita precisar con facilidad con qué actividades y productos se relacionan los gastos.

428. Este rediseño del sistema de monitoreo financiero debería basarse tanto en las necesidades de las Divisiones sustantivas, como en las necesidades derivadas de la rendición de cuentas a los donantes y a los propios órganos rectores de la CEPAL.

429. Este sistema permitiría ofrecer información a las Divisiones ejecutoras para que en ellas pueda analizarse hasta qué punto una estrategia particular está resultando eficiente y para que, sobre esa base, se valoren opciones de ajustes programáticos. Además, esto representaría un primer avance hacia una gestión orientada a resultados (reales), en cuyo marco puedan tomarse decisiones sobre la base de lo logrado (productos y cambios) y no sobre la base de lo ejecutado (insumos y actividades), mejorando así la rendición de cuentas a los donantes.

Recomendación 6	Para: Divisiones sustantivas de la CEPAL	Vinculada con las conclusiones 3, 4, 5, 6 y 8 (eficacia y sostenibilidad)
<p>A medio plazo, y con el fin de incrementar la efectividad y la sostenibilidad del trabajo de la CEPAL, se recomienda avanzar en la institucionalización del modelo de cooperación técnica actual incrementando el grado de articulación con los países en que se interviene.</p>		

430. Para incrementar el grado de articulación se recomiendan tres medidas:

- i) Establecer, siempre que sea posible, marcos de trabajo con instituciones y hacedores de política en un formato de alianza en que la CEPAL provea insumos técnicos y acompañamiento a demanda dentro de un contexto de afinidad temática y conceptual.
- ii) Cuando haya una sola institución contraparte, tratar de insertar las asistencias técnicas dentro de marcos de trabajo conjuntos, o en el contexto de convenios de cooperación técnica a medio plazo.
- iii) Priorizar el trabajo en el marco de comités interinstitucionales (como los grupos tractores para políticas) y realizar las recomendaciones en estos espacios. Una vez que estas hayan sido adoptadas, proponer la creación de grupos de trabajo mixtos (compuestos por la CEPAL y el país involucrado) para la ejecución de las recomendaciones. En procesos a medio plazo sería recomendable que los grupos de trabajo se conformaran desde la fase de realización de los estudios de evidencias.

431. Estas medidas permitirían incrementar los efectos del trabajo de la CEPAL y reducir la volatilidad de la adopción de las recomendaciones en los países.

Recomendación 7	Para: DPPO	Vinculada con el ejercicio de evaluación en su conjunto
A medio plazo, iniciar conversaciones con los donantes con el fin de analizar la posibilidad de llevar a cabo evaluaciones temáticas, dados los beneficios que esto supondría en términos de eficiencia y convergencia con los principios de la Declaración de París.		

432. Dada la TdC de la CEPAL y considerando el hecho de que los programas de cooperación están totalmente alineados con dicha Teoría y con los subprogramas del Programa de Trabajo del Sistema de la CEPAL, sería recomendable que la CEPAL, conjuntamente con sus donantes, explorase la posibilidad de acometer evaluaciones temáticas en vez de evaluaciones programáticas. Esto es, evaluaciones sobre igualdad de género, fiscalidad y desarrollo urbano sostenible, entre otras cuestiones.

433. Este tipo de evaluaciones requerirían la incorporación en el Grupo de referencia de todos los donantes en el área temática específica, que podrían seguir proporcionando recursos para el desarrollo de programas propios y, a su vez, fondos para evaluaciones temáticas.

434. La medida permitiría realizar evaluaciones centradas en resultados (*outcomes*), es decir, en los cambios producidos a nivel agregado, que es justamente el foco del trabajo de la CEPAL, tanto si se financia con recursos extrapresupuestarios provenientes de la cooperación, como si se financia con recursos propios. A su vez, las evaluaciones temáticas en este contexto generarían ahorros y supondrían una mayor concurrencia con los principios de armonización, alineación y apropiación de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al Desarrollo: Apropiación, Armonización, Alineación y Resultados y Mutua Responsabilidad.

IX.2. Recomendaciones para el próximo Programa CEPAL-AECID

Recomendación 8	Para: AECID y CEPAL	Vinculada con la conclusión 7 (eficiencia)
Con el objetivo de mejorar los niveles de coordinación y revertir la falta de aprovechamiento de los resultados del Programa por parte de las OTC, así como la falta de aprovechamiento de las OTC por parte de la CEPAL, se recomienda aumentar la dotación de personal de la Unidad de Coordinación e incrementar el flujo de información entre el Programa y los distintos agentes de la Cooperación Española, en especial las OTC.		

435. Se recomienda primeramente realizar un análisis conjunto de las alternativas de la AECID y la CEPAL con el fin de **aumentar la capacidad de la Unidad de Coordinación** del Programa.

436. Algunas de las alternativas obvias serían incluir en el presupuesto del Programa la contratación de una persona más o designar una persona de la CEPAL a tiempo completo, esto es, a plena disposición del Programa. La asignación de una persona a tiempo parcial sería otra alternativa. Dada la incidencia positiva que esta contratación podría tener para la AECID en términos de posicionamiento y aprovechamiento de los resultados del Programa, otra posibilidad sería que la Agencia considerase aumentar la dotación destinada a coordinación. En todo caso sería recomendable realizar un análisis sobre la posibilidad de ajustar las asignaciones actuales del componente de coordinación con el fin de liberar recursos para la nueva contratación.

437. Algunas sugerencias sobre el perfil y los roles de esta persona se detallan a continuación: tener perfil técnico y experiencia en comunicación; trabajar en el establecimiento de vínculos entre organizaciones; informar a las OTC sobre las actividades y los eventos de interés; hacer el seguimiento de la diseminación de los productos en las OTC; gestionar el sitio web; elaborar un boletín informativo del Programa (*newsletter*) (a partir de una base de datos de participantes) para informar sobre lo que se ha hecho y lo que se va a hacer, y promover el uso de productos del Programa y las interconexiones entre actores.

438. En lo que respecta a **incrementar el flujo de información y comunicación** entre los distintos agentes de la Cooperación Española, se recomiendan las medidas que se detallan a continuación.

439. Preparar un paquete de información por componente en que se incluyan los principales logros, los principales productos y, sobre todo, una lista de las principales instituciones y personas con que se ha trabajado en cada país de manera que en las OTC haya constancia de la herencia del Programa durante el período comprendido de 2011 a 2013, y esta pueda capitalizarse.

440. Asimismo, en los futuros programas deberían incorporarse un protocolo de coordinación y una estrategia de relacionamiento con las OTC. En este protocolo, que podría incluirse en el Documento de Programa, podrían especificarse las tareas de coordinación que se esperan de la Unidad de Coordinación, de las Divisiones de la CEPAL y de los departamentos de la AECID que han de participar en la coordinación con las OTC. Sería recomendable realizar una reunión con el Fondo España-SICA para compartir sus exitosas experiencias en cuanto al aprovechamiento que de este hacen las OTC.

441. Algunas sugerencias sobre aspectos que la Unidad de Coordinación debería tener en cuenta a la hora de diseñar la estrategia de relacionamiento con las OTC son las siguientes:

A	Asegurar que todas las OTC de la región tengan identificado el Programa, y garantizar el acceso a la información sobre este, así como su disponibilidad.
B	Informar a las OTC de manera sistemática sobre los eventos del Programa que van a tener lugar en sus países y sobre el desarrollo de los productos de conocimiento (y las presentaciones de estos).
C	Con el apoyo de las Divisiones, informar a las OTC sobre las instituciones con que la CEPAL está trabajando en cada país (interlocución).
D	Reactivar y promover el uso del sitio web como elemento de consulta por parte de las OTC.
E	Asegurar que las OTC se añadan al listado de receptores de catálogos de publicaciones del Departamento de Publicaciones de la CEPAL.
F	Hacer un estudio de la demanda que las OTC puedan tener respecto de los servicios ofrecidos por la CEPAL (estudios, asistencias técnicas) y canalizar esas demandas en el marco del Programa.
G	Asegurar que todas las Divisiones tengan los datos de contacto de las OTC y que haya una mínima coordinación con las OTC durante las visitas a los diferentes países en el marco del Programa.

442. Para que esta recomendación sea factible, antes sería necesario adecuar los recursos humanos de la Unidad de Coordinación (véase la primera parte de esta recomendación).

443. Gracias a la adopción de todas estas medidas, la Unidad de Coordinación podría acometer tareas clave para mejorar el nivel de coordinación de acciones con el donante, incrementar el grado de aprovechamiento de los resultados del Programa por parte de la Cooperación Española, y mejorar el uso que la CEPAL realiza de las redes que la AECID tiene en los diferentes países a través de las OTC.

Recomendación 9	Para: DDE y DAG	Vinculada con la conclusión 8 (sostenibilidad)
Con el fin de aumentar las perspectivas de sostenibilidad de los resultados, se recomienda la reactivación y potenciación de las dos plataformas clave del Programa, el OIG y el OFILAC.		

444. Las plataformas virtuales desarrolladas (o potenciadas) por el Programa requieren especial atención dada la centralidad que tuvieron en la formulación original del Programa (especialmente, el OIG), y, sobre todo, debido a la cantidad de inversión que requeriría seguir apostando por estos productos. Al respecto se señalan dos recomendaciones:

- i) Sería necesario mantener, y si es posible incrementar, los fondos asignados al OIG con el fin de financiar el desarrollo de más indicadores comparados regionalmente. Así se contribuiría a incrementar la relevancia

del Observatorio y, por ende, el uso de la plataforma, capitalizando la inversión que se ha venido haciendo hasta la fecha.

- ii) Asimismo se considera que sería recomendable poner fin al actual momento de transición del OFILAC y promover su reactivación, potenciando su uso. En este sentido se sugiere reanudar las reuniones con los socios, actualizar los contenidos, priorizar la promoción de su uso en seminarios y eventos, así como explorar la posibilidad de lanzar acciones de promoción desde la propia plataforma web. Esta medida permitiría aumentar las perspectivas de sostenibilidad, dado el papel clave que puede jugar la plataforma en la diseminación de los productos y los resultados del Programa.

IX.3. Recomendaciones para la AECID

Recomendación 10	Para: AECID	Vinculada con la conclusión 10
Capitalizar las posibilidades ofrecidas por los organismos técnicos especializados españoles, incorporándolos, mediante consultas, en procesos de diseño de programas multilaterales.		

445. Estas instituciones podrían proveer insumos técnicos, conocimiento del contexto y sugerencias para la identificación de prioridades en la región. El IEF de España, por ejemplo, podría aportar valiosos insumos para la identificación de áreas prioritarias, y brindar posibilidades de sinergias con respecto al componente de capacitación en fiscalidad previsto en el diseño del nuevo programa CEPAL-AECID.

446. El fortalecimiento de la interlocución con estas entidades contribuiría a la mejora del aprovechamiento de programas como este, así como al establecimiento de vínculos entre la Cooperación Española y las instituciones nacionales.

X. LECCIONES APRENDIDAS

X.1. Lecciones aprendidas asociadas al diseño y la ejecución del Programa

Lección 1

La continuidad del apoyo del donante y la integración de los programas de cooperación en los planes de trabajo de la organización receptora son factores clave que subyacen tras un buen desempeño.

447. Una lección que aporta este Programa y que puede ser aplicable a otros programas de cooperación dentro de la CEPAL es que la continuidad temporal del apoyo del donante en un marco de colaboración integrado en los planes de trabajo de la institución receptora (la CEPAL, en este caso) puede traducirse en altos niveles de pertinencia, eficacia y sostenibilidad y, por consiguiente, en un buen desempeño de las intervenciones.

448. La continuidad del apoyo en áreas temáticas que se mantienen en el tiempo permite concentrarse en la creación de efectos acumulados fruto de procesos de trabajo a medio plazo. Por otro lado, la integración de los programas de cooperación en los Programas de Trabajo del Sistema de la CEPAL asegura no solo la pertinencia de las acciones, sino también su concurrencia con la labor de otros donantes y de otras iniciativas financiadas por la propia CEPAL. En el Programa también se evidencian los costos en que se incurre (en términos de pérdidas de eficacia) cuando no se vinculan las intervenciones con procesos acumulados anteriores, como se observa en el caso del componente de política fiscal en relación con la omisión de un potencial subcomponente en materia de gasto social. Este caso constituye la excepción a la regla en un Programa que mostró, en su conjunto, un grado notable de eficacia.

Lección 2

Como resultado de la flexibilidad en la ejecución de los fondos dentro de un marco de trabajo alineado con la TdC (implícita) se propician niveles altos de eficiencia en la utilización de los recursos.

449. El período transcurrido entre el diseño y la aprobación de los planes de trabajo y su ejecución hace muy difícil vislumbrar el contexto en que van a implementarse las actividades. En este marco, el Programa constituye un ejemplo de que posibilitar un alto grado de flexibilidad en el uso de los recursos, permitiendo desviaciones entre los planes operativos y los gastos reales realizados, puede ser altamente eficiente siempre que se garantice que los ajustes sean pertinentes, oportunos y coherentes. Esta garantía vino dada por la TdC implícita del Programa, que constituyó la guía de los ajustes, y por la labor de la Unidad de Coordinación, que aseguró que los ajustes fueran razonables y oportunos. El Programa es una muestra de que el resultado final de esta combinación de flexibilidad y coherencia es un alto nivel de ejecución presupuestaria, vinculado con la generación de resultados tangibles y significativos.

Lección 3

La modalidad de provisión de asistencia técnica utilizada por la CEPAL en este Programa se caracteriza por una fórmula distintiva de relacionamiento con los receptores que permite explicar la alta efectividad alcanzada a la hora de producir cambios.

450. Esta modalidad no es una peculiaridad del Programa evaluado sino más bien una constante en el modo que tienen las Divisiones de la CEPAL de realizar asistencias técnicas. Dicho esto, los efectos positivos de esta modalidad se han evidenciado de manera muy visible durante la evaluación del Programa CEPAL-AECID y, en este sentido, constituyen una experiencia que puede ser generalizable a otros programas, y que puede presentarse a otros donantes. Los ingredientes clave de esta forma distintiva de proveer asistencia técnica son los siguientes: i) la CEPAL realiza las asistencias técnicas mediante sus equipos de sede en un contexto en que el resto de las organizaciones tienden a subcontratar consultores, y esto se considera un valor agregado significativo, dado que se percibe que es la marca CEPAL la que realiza la asistencia; ii) el personal de la CEPAL combina perfiles técnicos de muy alto nivel con accesibilidad en el trato personal y profesional directo,

lo que produce confianza y afinidad; iii) el discurso ideológico de la CEPAL, que se hace patente en las asistencias y está siempre vinculado con investigaciones técnicas robustas y rigurosas, genera credibilidad, y, por último, iv) las asistencias técnicas no están supeditadas a ningún financiamiento condicionado, lo que se percibe como una multilateralidad genuina.

451. Debido a estos ingredientes, la relación con los gobiernos y otros actores de la región es muy estrecha y las asistencias técnicas se perciben como un acompañamiento cercano y legítimo durante los procesos de cambio, más que como apoyos meramente técnicos. Esta cercanía y legitimidad son, a su vez, uno de los factores clave que propiciaron la generación de cambios personales, cambios organizativos y, en última instancia, cambios en la política pública en el marco del Programa CEPAL-AECID evaluado. Los ingredientes mencionados son factores de éxito que explican por qué el Programa ha sido altamente eficaz, y constituyen una lección extrapolable a otros programas de cooperación.

Lección 4

La estrategia de relacionamiento de la DAG con otros actores en forma de alianzas informales que abarcan a representantes de un amplio espectro de sectores ofrece un *modus operandi* que podría servir de inspiración a otras Divisiones de la CEPAL.

452. Una particularidad de la DAG es que en esta División se trabajaron las sinergias y complementariedades con otros actores no solo mediante acuerdos formales sino también a través de alianzas informales que involucraron a un amplio abanico de agentes políticamente comprometidos con la igualdad entre mujeres y hombres. Este enfoque tiene ingredientes que son muy particulares de la temática del componente, ya que se apoya en el tipo de articulación que ofrecen la red de activistas feministas y el movimiento de mujeres de América Latina y el Caribe. Sin embargo, puede servir como fuente de inspiración para otras Divisiones y como ejemplo del modo en que el establecimiento de redes formales e informales amplias puede traducirse en alianzas orgánicas que se constituyan en lazos articuladores entre los organismos gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, la academia y las organizaciones internacionales. Tal como muestra la experiencia del componente de género, este modo de relacionamiento produce confianza y promueve lazos institucionales y políticos que pueden realzar la magnitud y la calidad de los resultados, así como fomentar la convergencia de una multiplicidad de recursos para la consecución de los fines a cuyo logro contribuye la CEPAL.

Lección 5

La provisión de asistencia técnica dentro de mecanismos interinstitucionales nacionales actúa de blindaje ante cambios de gobierno y aumenta las perspectivas de sostenibilidad.

453. Un problema recurrente tanto para la CEPAL como para cualquier agencia que trabaje en la provisión de asistencia técnica en procesos de incidencia en políticas es la vulnerabilidad de los procesos de apoyo en marcha ante los cambios de gobierno. Cuando hay cambios de gobierno, las agendas y las prioridades se modifican y los procesos de incidencia que estaban gestándose tienden a estancarse o a diluirse, por lo cual los resultados conseguidos se pierden. Una de las lecciones que ofrece el Programa, concretamente sobre la base de la parte ejecutada por la DRNI dentro del componente de sostenibilidad ambiental, es que cuando la asistencia técnica y el acompañamiento se insertan en mecanismos interinstitucionales nacionales vinculados con el tema en cuestión (como ocurrió en el caso de El Salvador), estos pueden actuar como un blindaje ante los cambios políticos, haciendo más resiliente el proceso, y favoreciendo así la durabilidad de las contribuciones. El ejemplo de El Salvador también permite notar que la intensidad del blindaje aumenta cuanto más amplias son la composición y la representatividad de los participantes en el mecanismo en términos de la inclusión de actores tanto del sector público como del sector privado.

Lección 6

Los procesos de incidencia son más efectivos cuando combinan la participación de cuadros técnicos intermedios con la de sus superiores.

454. El Foro Internacional de Expertos Grupo 11+ llevado a cabo bajo el componente de sostenibilidad ambiental del Programa comprendió dos seminarios y un curso en línea. El grupo meta en los tres eventos estuvo conformado por cuadros técnicos de administraciones locales. Ni el evento inicial ni el final contaron con la participación de cuadros de mando superiores, motivo que permite explicar que varias de las propuestas elaboradas por los participantes no prosperaran dentro de sus respectivas organizaciones. En cambio, en el Ecuador, en los cursos-taller y las asistencias técnicas la participación de perfiles técnicos se combinó con la de cuadros políticos dentro de las propias organizaciones, lo que ocasionó un mayor grado de apropiación y de identificación con los procesos de cambio promovidos. En este sentido, la experiencia del Programa constituye una evidencia de que involucrar a los cuadros con poder de decisión es esencial a la hora de generar niveles de compromiso y promover la demanda de adopción de las herramientas y los procesos que se impulsan en los programas de cooperación mediante las capacitaciones y la creación de espacios.

Lección 7

La incorporación de las OTC de la AECID en la región como actores activos en el Programa ofrece mayores posibilidades de aprovechamiento y consolidación de los resultados.

455. Las OTC de la AECID, el donante del Programa, tienen presencia permanente en varios países de la región e implementan programas bilaterales que comprenden la mayoría de las áreas temáticas del Programa CEPAL-AECID. Esto no solo brinda a las OTC la oportunidad de beneficiarse de los resultados del Programa, sino que también ofrece un amplio abanico de posibilidades en cuanto a la utilización de las OTC por parte de la CEPAL como mecanismos de difusión, seguimiento y consolidación de sus productos y resultados. Una de las lecciones derivadas de esta evaluación es que todavía hay un amplio margen de mejora en cuanto a la materialización de estas posibilidades. En el capítulo IX se ofrecen varias sugerencias sobre el modo de facilitar el proceso de inclusión de las OTC en futuros programas CEPAL-AECID.

X.2. Lecciones aprendidas asociadas a aspectos transversales

Lección 8

La inclusión de la igualdad de género en las políticas públicas depende de la estrecha colaboración entre la DAG, los mecanismos para el adelanto de la mujer y las Divisiones de la CEPAL con acceso a núcleos de poder gubernamentales.

456. Una lección importante que ha emanado del quehacer de la CEPAL a lo largo de la implementación de las actividades de este Programa es que si la organización se propone que la idea de igualdad de género permee las políticas públicas de la región es fundamental que las Divisiones con acceso a los núcleos de poder donde se diseñan políticas prioritarias que luego se presupuestan, se implementan y se evalúan (por ejemplo, los ministerios de Finanzas y de Comercio) trabajen en estrecha colaboración con la DAG y los mecanismos para el adelanto de la mujer. Durante la evaluación, y en concreto en la reunión sobre hallazgos preliminares, diferentes Divisiones, aparte de la DAG, dieron señales claras de que se entiende esta preocupación y se asume la necesidad de avanzar en esta área como una responsabilidad propia. Además se percibe que esta estrategia de colaboración permitiría transversalizar género de una manera más efectiva.

Lección 9

Cuando los programas están ligados a procesos de apoyo e incidencia en política pública, como en el caso de la CEPAL, el marco lógico no es suficiente como herramienta de planificación, seguimiento y evaluación.

457. El marco lógico es una herramienta útil y ha sido la base de la formulación de programas del sistema de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales durante décadas. Sin embargo, sus virtudes

como herramienta de planificación disminuyen ostensiblemente cuando se lo utiliza como marco de resultados para medir el éxito de programas que trabajan en el apoyo y la incidencia en políticas públicas. Existe un consenso amplio en la CEPAL respecto de que el enfoque del marco lógico no es suficiente, y respecto de que hay que complementarlo con herramientas más acordes con la complejidad y la naturaleza de los procesos en que trabaja la organización.

458. La lección es que para captar y medir la complejidad de los procesos de cambio político-sociales, y, a su vez, cumplir con su función de instrumento para la rendición de cuentas, el marco lógico tiene que apoyarse en otras herramientas metodológicas. En caso contrario se desvirtúa el instrumento, y los cambios no se miden de una manera razonable. El propósito de las secciones I.4 y V.2 del presente Informe de Evaluación es constituir un insumo para que esta lección pueda concretarse en la práctica.



Otros documentos relacionados
se pueden encontrar en:

<http://www.cooperacionespañola.es/es/publicaciones>

