

Seminario Internacional Cuentas Claras

Buenos Aires, Diciembre 2003

Cuarto Panel: Monitoreos Sociales en el Cono Sur. Aprendiendo de la experiencia.

Ponencia de: Genoveva Ocampos

En Paraguay, un país famoso por sus niveles de corrupción, estamos embarcados en esta pequeña gran aventura del diseño de un monitoreo social de 4 proyectos a iniciativas del Banco Mundial, cosa que apreciamos. Aunque no estábamos muy de acuerdo con los términos de referencia (TR), aceptamos el reto, porque se trataba de una tarea estratégica y estas oportunidades no se dan así nomás en nuestro país. Es una tarea cuyo énfasis está en el diseño y no en el monitoreo como tal, lo que se prestó a confusiones en sus orígenes porque los TR venían algo influenciados por la propuesta formulada para la Argentina. Tuvimos entonces que ajustarla al contexto local y dejar de lado cosas importantes, pero que no venían al caso como la capacitación en derechos o un buzón de quejas, por que no había garantías de que eso se podría procesar con nuestra mediación.

Es una tarea que se concentra por ahora en 4 proyectos algo voluminosos y ambiciosos, cuya gestión hoy día se ve bastante afectada por la cuestión del déficit fiscal, sólo hay recursos para pagar a funcionarios. Obviamente, que en este contexto, todo lo que venga de la cooperación externa, incluso bajo forma de préstamos, es muy codiciado porque eso es lo que permite mover el aparato del Estado, de otra manera no habría recursos para inversiones o innovaciones. En un plazo corto, desde POJOAJU, la Asociación de ONGs del Paraguay, elaboramos una propuesta técnica que resultó seleccionada. Conformamos un equipo de profesionales y cada quien se encarga de un caso: Administración de Recursos Naturales (PARN) en dos departamentos del país, por valor de U\$S 50 millones; Salud Materna y Desarrollo Infantil por U\$S 21 millones; Agua Potable Rural y Saneamiento Ambiental, U\$S 40 millones y el de Desarrollo Comunitario, U\$S 9 millones. Una característica de este ejercicio es que, en realidad, nos enfrentamos a 3 proyectos que están en una etapa de culminación y en estos casos el diseño del monitoreo se vuelve casi una evaluación, y 1 proyecto que está comenzando, por lo que aquí el monitoreo se confunde con una evaluación ex ante.

Los objetivos de este tipo de ejercicio son varios. Crear un Sistema de Monitoreo Social para el caso de 4 proyectos sociales de manera a medir avances en el cumplimiento de metas y resultados. Hoy nos resulta pretencioso el término de “sistema” pero como teníamos varios casos, pensábamos que era posible y quizás lo sea, aunque todavía no podemos llegar a ese tipo de conclusiones. No se incluye toda la cartera de proyectos sociales del Banco Mundial, tampoco la pedimos porque con este paquete ya era suficiente para ensayar. Por ejemplo, Reforma Educativa fue dejada de lado.

Otro objetivo es producir información relevante a partir de la documentación existente sobre la marcha de estos proyectos y la percepción de los efectores y de los beneficiarios, a fin de extraer las lecciones del caso y, cuando la situación lo amerite, proponer modificaciones en la operativa de los programas y en el relacionamiento entre Gobierno, Asociaciones de la Sociedad Civil y Banco Mundial. También, contribuir a generar una percepción pública de transparencia en la ejecución de programas y proyectos financiados por el Banco Mundial. Por último, propiciar el desarrollo de capacidades a nivel de la sociedad civil en materia de monitoreo social, para promover una participación activa, crítica y constructiva en la gestión pública de programas de desarrollo en Paraguay.

En nuestro caso, las actividades son fundamentalmente de dos tipos. Por un lado, la reconstrucción del proceso institucional, para lo cual hay que remitirse a la documentación sobre cada proyecto, la que es realmente voluminosa, sobre todo en el caso de proyectos que tienen 4 o 5 años de implementación. Procesar y sintetizar esta información toma su tiempo. Se requiere “familiarizarse” con esta documentación y con la lógica del marco lógico y de los planes operativos que cambian con el tiempo, etc. Por el otro, diseñar y validar instrumentos de medición de servicios y resultados. Eso se da fundamentalmente a través de la aplicación de entrevistas y encuestas. No buscamos una muestra representativa pero sí ilustrativa de diferentes situaciones y de diferentes grupos y actores involucrados en cada proyecto. En realidad, nosotros estamos en una etapa en que todavía no hemos concluido la tarea. Llevamos cinco meses y tenemos un mes más por delante. Probablemente nos retrasemos quince días, pero eso significa “on time” para la cultura local. Sentimos que hemos avanzado en términos metodológicos, prácticos, conceptuales, pero no podemos aún compartir resultados. Estos están aún en proceso de elaboración, y una vez concluido el ejercicio tendremos que socializarlo localmente en primera instancia.

Sobre el proceso vivido, lo que podemos decir es que la información en este caso es clave. En los términos de referencia se incluyó una cláusula, la más rescatable de todas, que decía que el Banco Mundial iba a proveernos de toda la información sobre los proyectos, lo cual es ya una gran oportunidad, porque por lo general, lo que está disponible en estos casos es el documento (inicial) del proyecto, pero no lo referente a la operativa. Quizás, si no hubiera existido esta cláusula no hubiéramos asumido esta tarea porque era difícil pretender que esta información se facilitara por el lado de los efectores. No obstante, también tuvimos problemas para obtener la documentación necesaria. Pensábamos que en unos quince días íbamos a tener todo y ahí comenzaba la tarea. Pero no. Hubo que esperar casi dos meses para completar la información esencial. El Manual Operativo del PRODECO como estaba (y sigue) sujeto a revisión, sólo apareció a los tres meses. Mientras tanto, nos dedicábamos a otra cosa, esta no es una tarea full-time.

En monitoreo social no hay expertos. Es una materia nueva, de ahí que se requiera construir enfoques y claridad conceptual, contextualizar los casos, no confundir roles, etc. Hay momentos más o menos propicios para intervenir, para denunciar o sugerir y hay que ir dimensionando todo esto. Tampoco hay

manuales para este tipo de cosas. La cuestión conceptual pasa por la misma definición de lo que es un Monitor Social, porque percibimos que los términos se confunden. Al parecer, se utiliza indistintamente los términos de monitoreo social, seguimiento participativo, auditoria de gestión, rendición de cuentas. Hay materia para discriminar aquí. El término utilizado en este seminario, Cuentas Claras, es un aspecto del monitoreo social, como decíamos, en esta ocasión hemos puesto el énfasis en la cuestión del proceso institucional en torno a la implementación de los proyectos, y en la percepción de los beneficiarios sobre su participación en los mismos.

En realidad, todo Monitor Social, que lo concebimos como algo externo a la dinámica de los proyectos, debe nutrirse de los insumos que provee o debería proveer un sistema de seguimiento y evaluación (SSE) creado por el propio proyecto. Y a la vez es un insumo para la evaluación, intermedia o final, de estos proyectos. Todo esto está sujeto a revisión y no es evidente que se valore este tipo de tareas. Sin referirnos a nuestro caso en particular, les doy un ejemplo. En el caso de PRODECO hay una nueva materia que es interesante, una nueva actividad que es la auditoria, que no es la auditoria convencional sino la auditoria de gestión. Esta auditoria de gestión, concebida en el primer año para 8 o 10 meses de trabajo está presupuestada en U\$S 8.500; poquísimo, si se compara con otras tareas, como, por ejemplo, la promoción de grupos no organizados, para la cual hay más de U\$S 70.000 presupuestados. Y uno se pregunta por qué, desde un programa, hay que organizar a los grupos, o sea, la gente tiene que tener capacidad de organizarse por su cuenta y riesgo de manera a poder ser beneficiario o participar de un proyecto. Más aún en un país como Paraguay donde la cuestión tiene sus riesgos, en el sentido de generar clientelismo. Esto a modo de ejemplo de los descubrimientos sobre los que no podemos explayarnos ahora.

A continuación, un breve análisis de nuestra experiencia desde la perspectiva del FODA, comenzando por la cuestión de las Fortalezas. La fortaleza, en nuestro caso, es la de estar respaldados por una red de ONGs, lo que le da legitimidad y credibilidad al ejercicio. Y, también esto puede contribuir a la difusión y apropiación de este tipo de ejercicio por parte de organizaciones sociales, ONGs, etc. En realidad, puede que estemos contribuyendo a sentar las bases para una nueva cultura de transparencia y control ciudadano, que va a tomar sus años en afianzarse, pero en la medida en que generemos herramientas accesibles, sintéticas, etc., los frutos de esta tarea pueden ser más rápidos de lo imaginamos. Se constituyó para la ocasión un equipo de profesionales con experiencia en sus respectivos campos y el Monitor Social capitaliza estas experiencias previas con ONGs pero también consultorías para la cooperación y los gobiernos locales, con experiencia y conocimiento de terreno en todos los casos. El Monitor Social requiere de un enfoque interdisciplinario, incluso de análisis comparado entre distintos tipos de situaciones. Hay que construir una visión técnica pero también social y política. Y hay muchos intereses en juego así que hay que ser muy cauteloso con lo que se dice, con lo que se propone o recomienda.

En cuanto a las debilidades, al intervenir al término del proceso de implementación de los proyectos (es el caso de 3 proyectos), hay más dificultades para reconstruir el proceso y más exigencias de información que no siempre es evidente obtener, sobre todo esa información detallada que solamente la puede proveer el mismo programa. No tenemos claridad aún en cómo capitalizar esta experiencia y retroalimentarla a futuro. Cómo darle organicidad, sistematicidad al Monitor Social, preservando cierta autonomía obviamente. Lo ideal sería aplicar esta experiencia a otros campos y, sobre todo, a otros programas de cooperación. Eso es posible porque hay temas que se repiten.

Incluimos en Amenazas la debilidad propia de nuestras instituciones. En estas circunstancias, los controles no son bien vistos ni en estos casos ni en otros. Hay posibilidades de que se presenten distintos tipos de “sabotaje”, sutiles o no. Por ahora contamos en principio con el respaldo del Banco Mundial, entonces se nos abren las puertas. No hay que pensar que siempre se dará este tipo de situaciones. También, el depender de una sola fuente de cooperación puede tener sus riesgos a futuro. Lo ideal serían distintos patrocinadores. Hay muchos intereses en juego decíamos, y los monitores sociales pueden ser vulnerables, más aún si la paga es escasa (hay que tener presente esto), También los monitores pueden ser objeto de propuestas indecorosas, y hay que estar preparados para este tipo de situaciones. La comunicación dentro del grupo, los recursos a valores y ética, son importantes aquí. Este Monitor Social al menos ha generado expectativas desmedidas, quizás porque estamos en los inicios y no hay antecedentes. Pero las expectativas también se dan por no tener claro qué compete a cada quien. Por ejemplo, lo de las Cuentas Claras es en primera instancia responsabilidad del efector o proyecto. No creo que desde la Sociedad Civil se pueda hacer mucho a este nivel. En términos más cualitativos, podemos aportar a una mejor comprensión de procesos complicados. Pero en términos cuantitativos, y sobre todo en el manejo de los fondos, tiene que haber controles internos o externos muy efectivos para poder capitalizar esa información.

En el plano de las Oportunidades, todo Monitor Social puede contribuir a la transparencia y eficacia de la gestión pública, puede generar alianzas interesantes entre Sociedad Civil y Cooperación Internacional. Y, por supuesto que servirá para orientar nuestras prácticas a futuro, sobre incidencia y esas cosas de las que tanto hablamos en general pero poca experiencia tenemos en particular. En nuestro caso, existe hoy día un contexto propicio para este tipo de ejercicios, al menos tenemos un nuevo gobierno que se propone enfrentar la corrupción. Y también, actualmente, existe mayor comprensión de los problemas que enfrentan o generan los programas sociales. Por ahora, son este tipo de reflexiones las que podemos compartir.