

Caso de estudio sobre el uso del conocimiento en el sector público en América Latina: El diseño de la Dirección General de Análisis y Evaluación de Política Social de la Secretaría de Desarrollo Social de Honduras

Por Héctor Díaz Romero y Leandro Echt

El presente caso se centra en una experiencia desarrollada por la Secretaría de Desarrollo Social de Honduras, que decidió consolidar su funcionamiento de la mano de la creación, en su interior, de un ente técnico especializado en el diseño de la política social, y en el monitoreo y evaluación de los avances en el sector.

1. Contexto

La trayectoria social de Honduras se ha caracterizado hasta el año 2010 por una dinámica de acciones a través de programas y proyectos desarticulados, sin vinculación y armonización; procesos dispersos, duplicidad de esfuerzos y diversos enfoques de política de desarrollo social. Esto atentaba contra el aprovechamiento racional y coordinado de los recursos que se empleaban para reducir la pobreza.

Los esfuerzos por lograr una mayor institucionalidad y liderar y ordenar el sector social se materializaron en el año 2010 con la aparición de la Secretaría de Desarrollo Social¹ (SDS). Esta Secretaría se ha convertido en la institución rectora de la política social del Estado en Honduras. Tiene por objeto funcionar como la entidad del Poder Ejecutivo con facultades de formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia social y reducción de la pobreza, y planificación, administración y ejecución de los planes, programas, proyectos y estrategias en materia social, orientadas a la reducción de la pobreza y pobreza extrema.

Hasta su conformación en el 2010, la SDS ha vivido diferentes momentos en cuanto a su estructuración. En el año 2006, se creó el Programa Red Solidaria (RS),

1 La presidencia de la República de Honduras se asienta en tres niveles jerárquicos de confianza: las Secretarías de Estado, las Subsecretarías de Estado y las Direcciones Generales. Nótese que las Secretarías hondureñas hacen las veces de lo que en otros países se denominan Ministerios.

que se convirtió en el primer esfuerzo de coordinación de la política social del país, hasta ese entonces fragmentada en acciones llevadas adelante por diversas agencias. La RS agrupó a diversas instituciones públicas dedicadas a la asistencia social con el objetivo de potenciar sus lazos.

En el año 2007, se creó la Oficina Técnica de la Red Solidaria, adscrita a la Presidencia de la República. Finalmente, en el año 2008 se aprobó la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y Red Solidaria, pasando luego a denominarse Secretaría de Desarrollo Social.

Hoy en día, la SDS se ha convertido en una institución referente en materia social, con las siguientes atribuciones: i) el desarrollo y manejo del Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), integrado por el Registro Único de Beneficiarios, el Registro de la Oferta Institucional y el Centro Nacional de Documentación; ii) la creación del Sistema Único de Evaluación de las Políticas Públicas Sociales (SUEPPS), con la responsabilidad de proveer al Estado información pertinente y oportuna de los resultados de la gestión social; y iii) y la formulación y aplicación de una Estrategia Nacional de Articulación Interinstitucional para lograr la coherencia en el quehacer social.

Sin embargo, desde su conformación en 2010 se buscaba ordenar la desarticulación imperante en el sector social del país, y durante sus primeros años, la SDS no lograba establecerse como el organismo referente de la política social hondureña. Muchos de los principales planes y programas sociales seguían siendo manejados por el Despacho Presidencial. La SDS cumplía así una función rectora, pero no ejecutiva, es decir, con escasas implicancias sobre las acciones implementadas.

Además de esta dificultad para erigirse como agencia referente en política social, otro desafío que enfrentaba la SDS era lograr un mayor avance y resultados de la política social en el nivel operacional. Si bien se buscaba avanzar en el nivel institucional de la mano de la creación de un órgano coordinador que impulsara la planificación conjunta de acciones, la alta dispersión geográfica y la alta concentración de pobreza rural en el país, hacía que a nivel territorial también existieran desafíos de coordinación que impedían que la asistencia social fuera efectiva en toda la geografía del país.

A su vez, dada la fragmentación y desarticulación en materia de acción social reinante hasta el 2010, una preocupación constante de los técnicos vinculados a la política social hondureña era la de ordenar la información dispersa de manera de poder diseñar mejores intervenciones y tomar mejores decisiones de políticas pública que permitieran mayores avances en materia de reducción de la pobreza. No existía en la SDS una práctica instaurada de sistematización de los programas y proyectos, ni marcos muestrales de la información que permitieran el análisis territorial de la información.

En este contexto, y como parte del proceso de consolidación de la SDS, tuvo lugar la experiencia que se comparte en este documento: la creación de la Dirección General de Análisis y Evaluación de Política Social.

2. Objetivos

Ante los desafíos mencionados, y la necesidad de dotar a la SDS de un mayor reconocimiento en el mapa del gobierno y la sociedad, un grupo de funcionarios de la SDS comenzó a visualizar la necesidad de consolidar el funcionamiento de la SDS, a través de la creación, en su interior, de un ente técnico especializado en el diseño de la política social, y en el monitoreo y evaluación de los avances en el sector.

Empezaron a surgir miradas al interior de la SDS que sostenían que la formulación, y el monitoreo y la evaluación de las políticas sociales no eran procesos aislados, y que era necesario consolidarlos en una sola área. Así, se decidió la creación de la Dirección General de Análisis y Evaluación de Política Social.

El desafío que la nueva Dirección tendría por delante era doble. Por un lado, era necesario una mejor conceptualización e instrumentación de las políticas, recurriendo a bases teóricas y expertise técnica que permitiera a las instituciones vinculadas a la política social planificar en función de ellas. Por otro, era imperioso tener a disposición datos fehacientes y de calidad, que permitieran conocer el estado del sector social luego de años de desarticulación de las acciones públicas, y así justificar el diseño de nuevas políticas, así como monitorear y evaluar sus resultados.

3. Evidencia para la toma de decisiones

Para abordar el proceso de construcción de la nueva Dirección General de Análisis y Evaluación de Política Social de la SDS, se recurrió a diversas fuentes de información que ayudaran a diseñar la estructura y las funciones del nuevo organismo.

En lo que refiere al proceso de diseño de políticas sociales, un mecanismo a destacar es la conformación de Comités Técnicos de expertos en materia de política social. Se trataba de grupos de trabajo conformados por funcionarios de gobierno y representantes de la sociedad civil, que se reunían para apoyar la formulación de políticas². Los comités se organizaban para abordar los temas priorizados por la SDS. Algunos de ellos eran: el Comité Interinstitucional de Atención a la Primera

2 Por ejemplo, el Comité Técnico de Protección Social conformado en octubre de 2011 reunía a las Secretarías de Estado de Desarrollo Social, Trabajo y Seguridad Social, Despacho Presidencial, Pueblos Indígenas y Afrohondureños, Justicia y Derechos Humanos, Planificación y Cooperación Externa; el IHNFA, CONEANFO, Grupo Sociedad Civil, FOPRIDEH, COIPRODEN, CIARH, Puente al Desarrollo, CONPAH y ANAMH.

Infancia (CIAPI), Comité Técnico de Protección Social (CTPS), de Discapacidad, y para la Formación en Valores.

En cuanto al diseño de procesos de monitoreo y evaluación y, en especial, la construcción de sistemas de información, se destacaron tres mecanismos mediante los cuales se logró recopilar información que sirviera a los fines del diseño de la nueva entidad.

En primer lugar, se recurrió a evidencia comparada respecto de cómo otras agencias similares en América Latina (y también en África y Europa) diseñaron sus estructuras y funciones. Se buscó conocer cómo funcionaban los siguientes sistemas de información: el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) de República Dominicana, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SIS-BÉN) de Colombia, y las experiencias de la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en México, y del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Chile. Todos estos países habían desarrollado sistemas de información del sector social exitosos, o atravesaban el diseño de agencias similares a la Dirección General. Además en muchos casos eran de fácil acceso desde Honduras, contaban con la disponibilidad de apoyar con sus técnicos e ideas y tenían fortalezas de implementación que se consideraban deseables en Honduras.

Para conocer estas experiencias, se realizaron visitas a los países para dialogar con los responsables de las áreas y procesos que eran de interés, así como observar de primera mano algunas herramientas. En particular, se identificaban sus bases de datos, la proveniencia de los datos, y los registros generales de beneficiarios, entre otros elementos del sistema de información.

Segundo, contando ya con los insumos de la evidencia comparada, se recurrió a diversos consultores especializados en sistemas de información y en política social que pudieran ayudar en el diseño de la Dirección General y del sistema de información requerido. Muchos provenían de organismos cooperantes, como el Banco Mundial, o eran técnicos de las agencias consultadas en otros países, y diseñaron el sistema de indicadores o los protocolos de información. Como parte del mismo proceso, se implementaban los diseños a fin de probar su factibilidad de implementación y si estos serían funcionales en la práctica.

En tercer lugar, se buscó identificar a aquellas organizaciones del sector público hondureño que ya contaban con sistemas de información, de manera de aprender de su experiencia: qué datos utilizaban o requerían, en qué medida estaban protegidos, cuáles eran los desafíos de implementación de los sistemas, etc.

La información recogida mediante los tres mecanismos llevó a que los funcionarios de la Dirección General Análisis y Evaluación de Política Social identificaran la necesidad de diseñar un sistema de información que contemplara cuatro componentes:

1. El Sistema Único de Evaluación de Políticas Públicas Sociales (SUEPPS). Es una herramienta que permite al Estado contar con información pertinente y oportuna de los resultados de programas y proyectos derivados de las Políticas Públicas en materia Social. Su objetivo es instrumentar la medición, el monitoreo y la evaluación de los programas y proyectos sociales, logrado a través de la integración de la información de manera constante y progresiva y utilizando una herramienta informática. Además, se busca visualizar la eficiencia y la eficacia de las intervenciones públicas y privadas en los diferentes niveles territoriales, principalmente en los niveles municipales y de mancomunidades de municipios.
2. Registro Único de Beneficiarios (RUB). Es el instrumento oficial del Estado, que obtiene y conserva la información de las personas y los hogares que reciben beneficios de un programa social. Contar con una herramienta de información como el RUB proporciona al Estado, la metodología de focalización, para la correcta ubicación geográfica de la población meta, al tiempo que permite dirigir la oferta institucional de proyectos y programas sociales a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza. El RUB se construye con el levantamiento de la Ficha Única de Protección Social y con la integración de las diferentes bases de datos (Registro Nacional de las Personas, el Sistema de Registro de Beneficiarios de Honduras (SIRBHO), entre otras) de las instituciones que ejecutan programas sociales y cuentan con registros.
3. Registro de la Oferta institucional (ROI). Considera la captación sistemática de la oferta institucional existente, tales como los programas y proyectos que se desarrollan desde instancias gubernamentales, e indica la importancia del registro de las intervenciones sociales que las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo y las empresas privadas con responsabilidad social realizan en las distintas áreas de intervención en protección social.
4. Centro Nacional de Documentación (CENAD). Es considerado el mecanismo que recolecta, sistematiza y custodia la documentación que respalda la ejecución de acciones de las distintas instancias del ámbito social.

En definitiva se pretendía que el nuevo sistema contemple información sobre los resultados del monitoreo y la evaluación, el registro de la oferta, el registro de los beneficiarios y evidencia sobre otras experiencias de trabajo en el sector.

Una vez que se contaron con las fichas, se empezó a promover su utilización en los programas sociales, siendo ahora obligatorio para los funcionarios y técnicos completar las fichas de beneficiarios y las de monitoreo y evaluación. En los inicios, los esfuerzos estaban centrados en los programas dependientes de la SDS, y no lograban abarcar a todo el espectro de programas sociales. Con el tiempo, se buscó integrar a los programas liderados por otras Secretarías, como aquellos que abordan la niñez, la salud o la educación.

4. Actores involucrados en el proceso

El proceso de creación de la Dirección General de Análisis y Evaluación de Política Social involucró a una diversidad de actores provenientes de diversos ámbitos: el mismo Estado, académicos e investigadores, la cooperación internacional y la sociedad civil.

Por un lado, desde el Estado, el proceso fue liderado por la SDS a través de su Subsecretaría de Política Social, instancia que facilitó las conversaciones con el Banco Mundial, uno de los principales financistas de proceso, así como el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y UNICEF.

A su vez, la cooperación internacional apoyó de diversas formas por este proceso. Por un lado, acercando a consultores con expertos en el diseño de sistemas de información; y por otro, con financiamiento para el levantamiento de los datos y las facilidades técnicas para su almacenamiento.

Por último, la decisión de incorporar a la sociedad civil a la discusión de política social, en el marco de los Comités Técnicos, se vinculó al hecho de que Honduras cuenta con una sociedad civil organizada activa y con fuerte participación en el quehacer de la administración pública (por ejemplo, en materia de contraloría social). Por ello, era necesario diseñar procesos que permitieran integrar la voz de este actor social. A su vez, la presencia de la sociedad civil otorgaba legitimidad al proceso de discusión. Las discusiones de los comités eran facilitadas por funcionarios o consultores expertos en el tema en cuestión, quienes guiaban la elaboración de documentos y buscaban asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos.

5. Desafíos

El proceso de incorporar a la práctica de los funcionarios y técnicos de la SDS el uso de las fichas para registrar información vinculada al sector social no estuvo exento de desafíos.

El primero de ellos fue convencer a los burócratas sobre la necesidad de digitalizar la información. Hasta el momento, la burocracia siempre había trabajado documentando información en forma escrita. Los nuevos procesos generaron resistencias que fueron siendo derribadas con el correr del tiempo, la muestra de resultados y la digitalización de otros procesos de la función pública. Para acompañar a los funcionarios en este nuevo proceso, en la mayoría de los casos se les brindaron manuales, capacitaciones y asistencia técnica puntual a fin de que notaran las ventajas del uso de las nuevas herramientas en su trabajo con. En otros casos, se debió recurrir a las leyes de presupuesto anual, que obligan a proporcionar información, utilizando

a la obligación derivada del uso de recursos públicos como elemento de presión para la entrega de datos.

Por otro lado, existían desafíos vinculados a las limitaciones tecnológicas del Estado hondureño, que impedía la efectiva carga y flujo de información entre jurisdicciones. En particular, esto representaba un desafío enorme para los programas que funcionaban territorialmente, ya que mucha información generada en unidades asistenciales ubicadas en sitios remotos con escasa comunicación no lograba ingresarse en el nuevo sistema. Por ende, exploraron otros mecanismos, como la recorrida por parte de funcionarios en los municipios en búsqueda de información, lo cual no resultaba ni eficiente ni sostenible en el mediano plazo).

Tercero, el hecho de que hasta ese momento la SDS cumplía un rol rector y no ejecutor, generó confusión entre las distintas agencias que debían trabajar con la SDS respecto de a quiénes debían brindar la información requerida. Era necesario que las diversas secretarías y demás agencias del Estado comprendieran que la SDS iba a ser el ente encargado de hacer técnicamente viables los procesos de generación de información de todas las demás agencias. Para ello, el Estado le asignó a la SDS el status de Ministerio Coordinador, con mayor jerarquía que a las otras secretarías del Poder Ejecutivo.

Por último, los nuevos procesos de generación de información implicaron un aumento de la carga laboral para muchos funcionarios públicos, lo cual también generó resistencias en los inicios. Por ello, se hicieron grandes esfuerzos por enfatizar en las ventajas que en mediano plazo se tendrían para hacer más eficiente sus propios puestos de trabajo, derivado de la propia información que se obtuviera en las bases de datos.

6. Resultados

En materia de gestión de la información, los nuevos procesos liderados desde la Dirección General de Análisis y Evaluación de Política Social dentro de la SDS generaron resultados inmediatos: era necesario contar con sistemas de información, y ahora el sector social puede hacer uso de ellos. La masificación del uso de las fichas en los programas públicos que comenzaran su ejecución permitió generar datos y así sustentar otros procesos como el diseño de políticas.

Sin embargo, el uso de la información generada por el sistema no logró, hasta el momento, ser significativo. El sistema y las herramientas diseñadas no han sido aún del todo asimiladas por los funcionarios y técnicos del sector social. Por lo tanto, la toma de decisiones no es apoyada, de manera fundamental, por los sistemas de información.

En materia de diseño de políticas, la nueva Dirección General logró posicionarse en el mapa del sector social hondureño, participando de procesos de diálogo para la formulación de la política de protección social del país, la política para el desarrollo Integral de la primera infancia y otros procesos orientados a mejorar el sistema de protección social del país.

7. Lecciones aprendidas

El proceso de conformación de la Dirección General de Análisis y Evaluación de Política Social y de diseño e implementación del nuevo sistema de información generó una serie de lecciones que pueden ser de utilidad para otras agencias que deseen embarcarse en iniciativas afines.

La primera de ellas es una obviedad, pero que muchas veces se pierde vista cuando se busca evidencia comparada: cada país tiene su propio contexto y, por lo tanto, ningún modelo puede replicarse de manera perfecta. Por ejemplo, en un principio, desde la Dirección General se creía que el modelo colombiano de gestión de la información podría funcionar en Honduras. Sin embargo, el sistema colombiano se basa en la identificación de estratos sociales a los que pertenecen los ciudadanos del país. Esta manera de clasificar a la población no era posible de llevar adelante en Honduras, ya que no es aceptada culturalmente la estratificación de la población.

Tampoco era posible contar con un sistema como el de la CONEVAL, ya que se trata de una agencia con un presupuesto estable, edificio propio y, sobre todo, que opera en el marco de un Estado que apoya y brinda recursos para la evaluación y uso de la información generada. En Honduras, la evaluación no es una prioridad, sino que lo es la entrega del beneficio para la población vulnerable. En ese contexto, la evaluación es un proceso que se lleva adelante en tanto y en cuanto existan excedentes del presupuesto una vez entregados los beneficios.

Otra lección invita a considerar el volumen del mercado del país. Honduras es un país pequeño, y los programas no suelen contar con grandes presupuestos. En ese marco, invertir en evaluación no siempre es redituable en términos del gasto que implica. Otros países, como Brasil, cuentan con un mercado de beneficiarios mucho más extenso, por lo que el costo de inversión en evaluación es relativamente menor. Por último, es necesario reconocer que los esfuerzos por instaurar nuevas autoridades o agencias de mayor jerarquía no se materializan de un día para el otro, sino que es necesario apoyarlos con normativas que otorguen a las nuevas agencias la autoridad que el Estado busca reconocerles.

8. Para reflexionar / Mirando hacia el futuro

Si bien se han realizado importantes avances en materia de contar con información más fehaciente para la toma de decisiones, aún es necesario generar mayor demanda por parte de los decisores para que puedan acudir a esa información disponible e incorporarla en mayor grado al proceso decisorio. Si bien antes la política podía darse el lujo de decidir sin contar información, ya que no existía, hoy sería deseable que los decisores aprovecharan los esfuerzos realizados para contar con información valiosa.

La disponibilidad de la información también plantea retos importantes, sobre todo los relativos a la administración de la misma; por un lado, para que pueda ser útil para los tomadores de decisiones; y, por el otro, para que se mantenga actualizada de tal manera que las decisiones sean pertinentes para los problemas que se analizan.

Es importante destacar que las restricciones de uso de datos que tienen algunos países son obstáculos para avanzar en algunos procesos, por ejemplo las restricciones de leyes vinculadas a niñas y niños, personas afectadas por el VIH, o otras patologías que pueden implicar discriminación, por lo que se hace necesario la homologación de las leyes existentes de uso de información con las proyecciones de disponibilidad de datos que los programas públicos pueden tener o utilizar.

Finalmente, es importante reflexionar sobre la posibilidad que tienen los ciudadanos de tener acceso a la información de los programas y proyectos con el fin de aumentar la transparencia y rendición de cuentas respecto a los procesos de gestión pública, en esta línea se necesita generar cambios en la actitud de los funcionarios públicos a fin de que consideren la participación de los ciudadanos como un beneficio para la transparencia de la institución, y no como un obstáculo.

Referencias

Política de Protección Social. República de Honduras. Disponible [aquí](#).

Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social. Gobierno de la República de Honduras. Disponible [aquí](#).

Este caso fue producido con apoyo de la *International Network for the Availability of Scientific Publications (INASP)*.